

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 10

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 10 marzo 2021

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

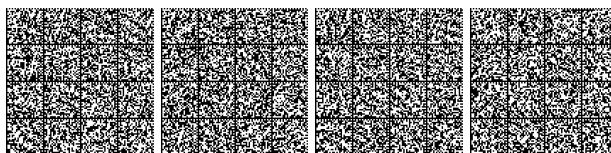




# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **28.** Sentenza 11 gennaio - 3 marzo 2021  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Impiego pubblico - Impiego pubblico non contrattualizzato - Aspettativa per infermità - Periodo massimo di diciotto mesi - Esclusione dal computo del termine, in caso di gravi patologie richiedenti terapie temporaneamente/parzialmente invalidanti, dei giorni di assenza per tali malattie, di quelli di ricovero ospedaliero o di day hospital e di quelli dovuti alle conseguenze certificate delle terapie - Omessa previsione - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.**  
 - Decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, art. 68, terzo comma.  
 - Costituzione, artt. 3 e 32. . . . . Pag. 1
- N. **29.** Sentenza 26 gennaio - 3 marzo 2021  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Turismo rurale - Interventi di consolidamento, restauro e ristrutturazione di edifici di interesse artistico o storico - Soppressione del divieto di modificare i prospetti ed effettuare ampliamenti fuori terra - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.**  
 - Legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b).  
 - Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), e 120. . . . . Pag. 5
- N. **30.** Sentenza 10 febbraio - 5 marzo 2021  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene - Cause di esclusione della punibilità - Particolare tenuità del fatto - Possibile applicazione al caso di resistenza a un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni - Esclusione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza, della finalità rieducativa della pena, nonché del principio, anche convenzionale, di proporzionalità - Non fondatezza delle questioni.**  
**Reati e pene - Cause di esclusione della punibilità - Particolare tenuità del fatto - Possibile applicazione al caso di resistenza a un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni - Esclusione - Disposizione introdotta in sede di conversione di decreto-legge - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza, della finalità rieducativa della pena e dei presupposti della decretazione d'urgenza - Non fondatezza delle questioni.**  
 - Codice penale, art. 131-*bis*, secondo comma, ultimo periodo, come modificato dall'art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2019, n. 77.  
 - Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, 27, primo e terzo comma, 77, secondo comma, e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49. . . . . Pag. 13
- N. **31.** Sentenza 9 febbraio - 9 marzo 2021  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Agricoltura e zootecnia - Norme della Regione Toscana - Definizione e promozione dell'utilizzo, nelle mense scolastiche, dei prodotti a chilometro zero e da filiera corta - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e della libera circolazione dei prodotti nel territorio nazionale - Illegittimità costituzionale.**  
 - Legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75, artt. 2, 3 e 4.  
 - Costituzione, artt. 117, commi primo, secondo, lettera e), e 120; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 34, 35 e 36. . . . . Pag. 20



## N. 32. Sentenza 28 gennaio - 9 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Stato civile - Stato giuridico del nato (in Italia) a seguito di procreazione medicalmente assistita (PMA) di tipo eterologo, mediante tecniche praticate all'estero nell'ambito di una coppia formata da due donne - Possibilità di attribuire lo status di figlio riconosciuto anche alla madre c.d. d'intenzione, in assenza delle condizioni per l'adozione in casi particolari e laddove sia accertato giudizialmente l'interesse del minore - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento, nonché violazione dei principi costituzionali e convenzionali con riferimento al diritto del minore al mantenimento, all'educazione, all'istruzione e ai diritti successori nei confronti del genitore intenzionale - Inammissibilità delle questioni - Riscontrato vuoto di tutela del minore - Intollerabilità dell'ulteriore inerzia legislativa.**

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 8 e 9; codice civile, art. 250.
- Costituzione, artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14; Convenzione sui diritti del fanciullo, artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9. ....

Pag. 28

## N. 33. Sentenza 28 gennaio - 9 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Stato civile - Provvedimento giudiziario straniero di accertamento del rapporto di filiazione tra un minore nato all'estero mediante il ricorso alla c.d. maternità surrogata e il genitore c.d. d'intenzione - Possibilità di riconoscimento dell'efficacia nell'ordinamento italiano - Preclusione, secondo l'interpretazione del diritto vivente, per contrasto con l'ordine pubblico - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità in materia di filiazione nonché di quelli sovranazionali di tutela della vita familiare del minore e della genitorialità - Inammissibilità delle questioni - Insufficiente tutela degli interessi del minore nell'attuale situazione - Necessità indifferibile di un intervento del legislatore.**

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 12, comma 6; Legge 31 maggio 1995, n. 218, art. 64, comma 1, lettera g); Decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, art. 18.
- Costituzione, artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Convenzione sui diritti del fanciullo, artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24. ....

Pag. 39

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 8. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 febbraio 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Norme per il funzionamento e i compiti del Corpo forestale della Regione - Autorizzazione di spesa per le finalità assunzionali di cui all'art. 1 della legge regionale n. 16 del 2020 - Rideterminazione di indennità mensile pensionabile.**

- Legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana), artt. 1, comma 1, e 2, comma 1. ....

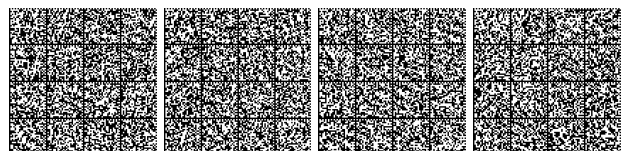
Pag. 50

## N. 9. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 febbraio 2021 (della Regione Calabria)

**Sanità pubblica - Decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181 - Misure urgenti per il rilancio del Servizio sanitario della Regione Calabria - Commissario *ad acta* e supporto alla struttura commissariale - Commissari straordinari degli enti del Servizio sanitario regionale - Appalti, servizi e forniture per gli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria, programma operativo per la gestione dell'emergenza da COVID-19 e progetti di edilizia sanitaria - Contributo di solidarietà e finanziamento del sistema di programmazione e controllo del Servizio sanitario della Regione Calabria - Disposizioni transitorie e finali.**



- Sanità pubblica - Decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181 - Misure urgenti per il rilancio del Servizio sanitario della Regione Calabria - Richiesta alla Corte costituzionale di sollevare dinanzi a sé, mediante autorimessione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.**
- Decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, artt. 1, 2, 3, 6 e 7. .... Pag. 54
- N. 26. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo del 30 novembre 2020
- Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale dei gruppi consiliari - Modifica dell'art. 40 della legge regionale n. 40 del 2010 - Fissazione del tetto massimo in termini finanziari per la determinazione dell'ammontare della spesa per il personale dei gruppi consiliari - Previsione che a tali spese non si applicano i limiti stabiliti dall'articolo 9, comma 28, e dall'articolo 14, commi 7 e 9, del decreto-legge n. 78 del 2010.**
- Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari), art. 40, come sostituito dall'art. 32 dalla legge regionale 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alla legge regionale n. 18/2001, alla legge regionale n. 40/2010 e alla legge regionale n. 68/2012). .... Pag. 66
- N. 27. Ordinanza del Giudice di pace di Frosinone del 23 dicembre 2020
- Sanzioni amministrative - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 - Previsione che le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica - Attuazione delle misure di contenimento con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri - Sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 1.000 per il mancato rispetto delle misure di contenimento indicate.**
- Decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13, artt. 1, 2 e 3; decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, artt. 1, 2 e 4. .... Pag. 75
- N. 28. Ordinanza del Tribunale di Verona del 9 novembre 2020
- Prescrizione - Sanzioni amministrative - Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 - Disposizioni transitorie - Definizione agevolata delle violazioni in materia di protezione dei dati personali - Previsione che l'entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018 determina l'interruzione del termine di prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute in relazione a violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del predetto decreto legislativo e oggetto di procedimenti sanzionatori non ancora definiti alla data di applicazione del regolamento europeo.**
- Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 ("Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)", art. 18, comma 5. .... Pag. 85



N. 29. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce dell'11 dicembre 2020

**Processo penale - Decisione sugli effetti civili nel caso di estinzione del reato per prescrizione - Previsione che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna anche generica alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili.**

– Codice di procedura penale, art. 578..... Pag. 93



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 28

*Sentenza 11 gennaio - 3 marzo 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Impiego pubblico non contrattualizzato - Aspettativa per infermità - Periodo massimo di diciotto mesi - Esclusione dal computo del termine, in caso di gravi patologie richiedenti terapie temporaneamente/parzialmente invalidanti, dei giorni di assenza per tali malattie, di quelli di ricovero ospedaliero o di day hospital e di quelli dovuti alle conseguenze certificate delle terapie - Omessa previsione - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, art. 68, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 32.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

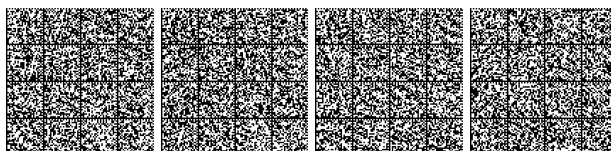
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 3, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), promosso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana nel procedimento vertente tra P. M. e l'Università degli studi di M., con ordinanza del 3 luglio 2019, iscritta al n. 195 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nelle camere di consiglio del 18 novembre 2020 e 11 gennaio 2021 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio; deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con ordinanza del 3 luglio 2019, iscritta al n. 195 del reg. ord. 2019, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 3, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), in riferimento agli artt. 3 e 32 della Costituzione.



2.- La suddetta norma è sospettata di illegittimità costituzionale nella parte in cui «per il caso di “gravi patologie che richiedano terapie temporaneamente e/o parzialmente invalidanti” non esclude dal computo dei consentiti 18 mesi di assenza per malattia i periodi non computabili secondo l’art. 35, comma 14, del c.c.n.l. 2006-2009 - comparto Università, vale a dire i “giorni di ricovero ospedaliero o di day hospital e quelli di assenza dovuti alle conseguenze certificate delle terapie”».

3.- Il rimettente premette che il TAR Sicilia, Catania, sezione prima, era stato adito dalla professoressa P. M., ricercatrice universitaria confermata, presso un dipartimento dell’Università di M.

Alla stessa era stata diagnosticata una grave patologia che aveva comportato la sottoposizione ad esami clinici, ad un intervento chirurgico e, successivamente, a terapie salvavita (radioterapia e terapia farmacologica).

Con decreto del rettore, l’Università aveva proceduto al recesso datoriale dal rapporto di lavoro, per scadenza del periodo massimo di aspettativa per motivi di salute.

Il TAR Sicilia, nel rigettare l’impugnazione del recesso, aveva escluso che potesse trovare applicazione la disciplina contenuta nel Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo al personale del comparto Università per il quadriennio normativo 2006-2009, in quanto il rapporto di lavoro dei docenti e dei ricercatori universitari era sottoposto ad uno statuto speciale di diritto pubblico, disciplinato dal d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica).

In particolare, la ricorrente aveva invocato l’applicazione dell’art. 35, comma 14, del suddetto contratto collettivo, che stabilisce che, in caso di gravi patologie che richiedano terapie temporaneamente e/o parzialmente invalidanti, sono esclusi dal computo dei giorni di assenza per malattia, oltre ai giorni di ricovero ospedaliero o di day hospital, anche quelli di assenza dovuti alle conseguenze certificate delle terapie.

4.- Tanto premesso, il Consiglio di giustizia amministrativa ha escluso l’applicabilità alla fattispecie al suo esame della disciplina contrattuale sopra richiamata, in quanto il rapporto di pubblico impiego del ricercatore universitario non è privatizzato, e per l’assenza per malattia trova applicazione la disciplina pubblicistica.

5.- Il giudice *a quo* ha ricordato che l’aspettativa per infermità nel rapporto di impiego pubblico è disciplinata dagli artt. 68 e 70 del d.P.R. n. 3 del 1957, che prevedono un periodo massimo di assenza continuativa per malattia pari a 18 mesi, e un periodo massimo cumulato di assenza per malattia e motivi di famiglia, pari a due anni e mezzo nel quinquennio (con possibilità di estensione, su domanda, per altri sei mesi, e dunque per un totale di tre anni), senza escludere dal computo i periodi di assenza per grave patologia, per ricovero e intervento chirurgico e successive terapie salvavita.

6.- Pertanto, si determinerebbe una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici in regime di impiego privatizzato, e dipendenti pubblici in regime di impiego non privatizzato, in danno di questi ultimi, atteso che nel periodo massimo di assenza per malattia vengono computati anche periodi di assenza per gravi patologie, come, nella specie, quella oncologica.

Ciò darebbe luogo ad una «discriminazione rilevante ai sensi degli artt. 3 e 32 Cost.».

A tale disparità di trattamento non potrebbe ovviarsi facendo diretta applicazione dell’art. 35, comma 14, del citato CCNL del comparto Università, trattandosi, come detto, di previsione che non trova applicazione al rapporto di pubblico impiego non privatizzato.

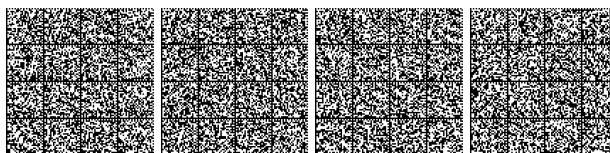
Né la disparità di trattamento sarebbe superabile attraverso l’interpretazione costituzionalmente orientata degli artt. 68 e 70 del d.P.R. n. 3 del 1957, atteso che il testo normativo non consente più opzioni ermeneutiche.

7.- Come si evince dalla complessiva prospettazione della censura, la norma censurata violerebbe anche il principio di ragionevolezza, in quanto, pur essendo volta a garantire il diritto alla conservazione del posto di lavoro rispetto alle assenze per malattia, non esclude dal computo del periodo di comporta le cosiddette terapie salvavita, nei termini precisati dal rimettente.

8.- Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha affermato la rilevanza della questione poiché, se nel periodo di assenza per malattia non fosse stato compreso il periodo non computabile in base alla disposizione del contratto collettivo del comparto Università, la lavoratrice, che già aveva usufruito dell’aspettativa per motivi diversi dalla malattia, non avrebbe perso il posto di lavoro.

9.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, che ha prospettato la non fondatezza della questione.

La difesa dello Stato, dopo aver ricordato che il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici non contrattualizzati, tra cui i ricercatori universitari, è disciplinato dal d.P.R. n. 3 del 1957, ha illustrato la disciplina sancita dall’art. 68, convenendo sul dato che la stessa differisce da quella prevista dalla contrattazione collettiva.





Tuttavia, ciò non darebbe luogo a disparità di trattamento, atteso che l'art. 68, comma 3, del d.P.R. n. 3 del 1957, garantisce in misura adeguata e ragionevole il diritto alla conservazione del posto di lavoro.

Andrebbe, altresì, considerato l'interesse datoriale a potersi valere della prestazione lavorativa, che è resa anche allo scopo di realizzare finalità e valori costituzionalmente tutelati, connessi non solo al buon andamento della pubblica amministrazione, quanto piuttosto alla promozione e allo sviluppo della ricerca quali interessi primari dello Stato, come sancito dagli artt. 9 e 33 Cost.

L'Avvocatura dello Stato ha rilevato, inoltre, che altri contratti collettivi, sia del settore pubblico contrattualizzato, che di quello privato, prevedono un minore periodo di comporto, e che pertanto lo standard di tutela minima da assicurare non può essere tratto da quella accordata dalla contrattazione collettiva; in proposito, andrebbe considerato che l'art. 2110 del codice civile consente una differente regolamentazione.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con ordinanza del 3 luglio 2019, iscritta al n. 195 del reg. ord. 2019, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 3, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), in riferimento agli artt. 3 e 32 della Costituzione.

2.- La norma è sospettata di illegittimità costituzionale nella parte in cui «per il caso di “gravi patologie che richiedano terapie temporaneamente e/o parzialmente invalidanti” non esclude dal computo dei consentiti 18 mesi di assenza per malattia i periodi non computabili secondo l'art. 35, comma 14, c.c.n.l. 2006-2009 - comparto Università, vale a dire i “giorni di ricovero ospedaliero o di day hospital e quelli di assenza dovuti alle conseguenze certificate delle terapie”».

3.- Deduce il rimettente che il periodo di assenza per malattia, nel pubblico impiego non privatizzato, è disciplinato dagli artt. 68 e 70 del d.P.R. n. 3 del 1957, che prevedono un periodo massimo di assenza continuata pari a diciotto mesi, e un periodo massimo cumulato di assenza per malattia e per motivi di famiglia, pari a due anni e mezzo nel quinquennio (con possibilità di una ulteriore estensione, su domanda, per altri sei mesi, e dunque per un totale di tre anni), senza escludere dal computo i periodi di assenza per grave patologia, per ricovero e intervento chirurgico e successive terapie salvavita, ciò che invece è previsto per l'impiego pubblico contrattualizzato.

A tal fine si prende in considerazione la disciplina dettata dall'art. 35 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo al personale del comparto Università per il quadriennio normativo 2006-2009 e il biennio economico 2006-2007, il cui comma 14, in particolare, prevede: «In caso di gravi patologie che richiedano terapie temporaneamente e/o parzialmente invalidanti sono esclusi dal computo dei giorni di assenza per malattia di cui al comma 1 del presente articolo, oltre ai giorni di ricovero ospedaliero o di day hospital anche quelli di assenza dovuti alle conseguenze certificate delle terapie [...]».

Pertanto, si delineerebbe una disparità di trattamento tra le due categorie di dipendenti pubblici, una «discriminazione rilevante ai sensi degli artt. 3 e 32 Cost.».

3.1.- La norma censurata, come emerge dall'esame complessivo delle deduzioni svolte dal rimettente, violerebbe anche il principio di ragionevolezza, in quanto, sebbene intenda garantire il diritto alla conservazione del posto di lavoro rispetto alle assenze per malattia, non tiene conto delle situazioni derivanti dalle moderne terapie salvavita, caratterizzate dalla obbiettiva impossibilità di adempiere ai doveri d'ufficio.

4.- Va premesso che per i dipendenti pubblici, così come per i lavoratori del settore privato, la malattia come causa di sospensione del rapporto di lavoro trova la sua regolazione nell'art. 2110 del codice civile, il quale, nell'affermare in via di principio la conservazione del posto di lavoro ed il relativo trattamento economico, rinvia per gli aspetti quantitativi e temporali alla legge o al contratto collettivo di riferimento.

È dunque possibile che fra le due discipline emergano differenze anche sostanziali; ed è ciò che in effetti accade nel caso di specie in ordine al riconoscimento del cosiddetto periodo di comporto.

5.- Venendo al merito della questione sollevata, non può condividersi l'assunto del rimettente che tale differenza sarebbe lesiva dell'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di uguaglianza.



5.1.- Si deve osservare, in linea generale, che i due tipi di rapporto di lavoro che vengono in rilievo presentano caratteristiche strutturali che con l'andare del tempo si sono sempre più differenziate, e ciò lungi dal potersi considerare una anomalia, suscettibile di censura ai sensi del principio di uguaglianza, risponde alle obiettive differenze di status, legate al carattere privatizzato o meno del rapporto.

È questo, in particolare, che è avvenuto nel caso di specie in cui esistono due diverse discipline delle complessive relazioni fra malattia e rapporto di lavoro, discipline espressione di delicati punti di equilibrio, che sono legati alle specificità del relativo rapporto, e che pertanto non sono suscettibili di un confronto diretto.

5.2.- A maggior ragione poi non è possibile prendere in considerazione il trattamento del particolare profilo qui in esame, elevando il contenuto di una delle due discipline - nella specie quella contrattuale - a *tertium comparationis*, non essendo in alcun modo possibile una sua valutazione isolata dal contesto.

6.- Tuttavia il mancato riconoscimento del periodo di comportamento manifesta una intrinseca irrazionalità che lo rende costituzionalmente illegittimo per violazione, sotto questo diverso profilo, dell'art. 3 Cost., con assorbimento del residuo parametro (art. 32 Cost.).

7.- Esso infatti è la manifestazione di un ritardo storico del legislatore rispetto alla contrattazione collettiva.

Quest'ultima (il CCNL del comparto Università non è isolato al riguardo), con la sua naturale dinamicità, è stata in grado di tener conto del progressivo sviluppo dei protocolli di cura per le gravi patologie, e in particolare delle cosiddette terapie salvavita con i loro pesanti effetti invalidanti; ciò al contrario non è avvenuto per la disciplina normativa, che, risalente ad anni ormai lontani, non è più adeguata al contesto attuale, caratterizzato - come si è detto - dalla profonda evoluzione delle terapie.

8.- Né può affermarsi - come prospettato dalla difesa dello Stato - che i principi di cui agli artt. 9 e 33 Cost., trattandosi, nel caso di specie, di personale docente universitario, impedirebbero una così prolungata assenza dal servizio.

È vero, infatti, che i valori protetti da questi articoli sono meritevoli della massima considerazione, ma non possono costituire un ostacolo alla stabilità del rapporto di lavoro.

9.- Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 68, comma 3, del d.P.R. n. 3 del 1957, nella parte in cui, per il caso di gravi patologie che richiedano terapie temporaneamente e/o parzialmente invalidanti, non esclude dal computo dei consentiti diciotto mesi di assenza per malattia i giorni di ricovero ospedaliero o di day hospital e quelli di assenza dovuti alle conseguenze certificate delle terapie.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 68, comma 3, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), nella parte in cui, per il caso di gravi patologie che richiedano terapie temporaneamente e/o parzialmente invalidanti, non esclude dal computo dei consentiti diciotto mesi di assenza per malattia i giorni di ricovero ospedaliero o di day hospital e quelli di assenza dovuti alle conseguenze certificate delle terapie.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2021.

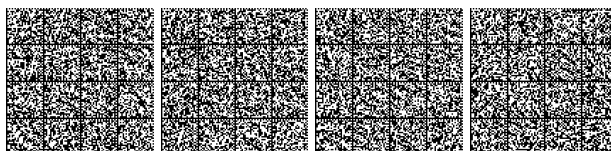
F.to:  
Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*  
e *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 marzo 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 29

*Sentenza 26 gennaio - 3 marzo 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Turismo rurale - Interventi di consolidamento, restauro e ristrutturazione di edifici di interesse artistico o storico - Soppressione del divieto di modificare i prospetti ed effettuare ampliamenti fuori terra - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b).
- Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), e 120.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'8-11 ottobre 2019, depositato in cancelleria il 15 ottobre 2019, iscritto al n. 105 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

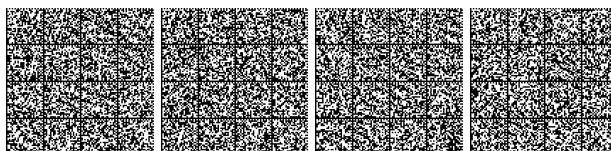
udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato Anna Bucci per la Regione Puglia, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2021.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato l'11 ottobre 2019 e depositato il 15 ottobre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante



«Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)», in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

1.1.- Secondo la difesa statale, la denunciata legge regionale, modificando l'art. 1, commi 2 e 3, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, amplierebbe «considerevolmente, rispetto alla precedente formulazione, la platea degli interventi finora assentibili sui manufatti storici pugliesi», così «confliggendo con le competenze esclusive attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali (e per esso, alle Soprintendenze), dalla parte Seconda» del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

In tal modo, la legge reg. Puglia n. 20 del 1998, come modificata dalle disposizioni impugnate, contrasterebbe con le competenze statali in materia di paesaggio e ambiente e con l'impostatura e la *ratio* della legislazione statale in materia. Quest'ultima, infatti, pur rimanendo «ferma [...] la necessità dell'autorizzazione culturale di cui all'art. 21», non individuerebbe - ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato - gli interventi consentiti sui beni culturali e rimetterebbe alla pianificazione «la vestizione dei vincoli paesaggistici, anche ai fini della disciplina e dell'autorizzazione» prevista dagli artt. 145 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti anche: cod. beni culturali).

La legge reg. Puglia n. 20 del 1998, come risultante a seguito delle denunciate modifiche, permetterebbe, infatti, interventi di particolare rilevanza su immobili vincolati secondo la legislazione statale, vietati prima di detta modifica. Nello specifico, l'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 43 del 2019, mediante la soppressione delle parole «“, immutata la volumetria fuori terra esistente” [punto 2] e “i prospetti originari e” [punto 4]» e lettera *b*), abrogando le parole «da effettuarsi esclusivamente mediante la realizzazione di volumi interrati», consentirebbe «sia interventi fuori terra sia la modifica dei prospetti».

Non varrebbe, a sanare le rilevate censure, il richiamo alla necessaria acquisizione dell'autorizzazione della Soprintendenza, di cui all'art. 1, comma 4, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, in quanto la normativa regionale, peraltro in materia di competenza esclusiva statale, ingenererebbe «confusione e aspettative nell'utenza, indotta a ritenere possibili ampie trasformazioni dell'immobile, a scapito della sua “conservazione” e “integrità”».

Viene inoltre posto in rilievo che le modifiche contrasterebbero con l'iniziale spirito della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, che avrebbe inteso, tanto valorizzare il patrimonio storico artistico rurale, quanto assicurarne la tutela.

1.2.- A supporto delle denunciate violazioni delle competenze statali in materia, l'Avvocatura generale dello Stato richiama il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, che avrebbe tracciato una precisa linea di demarcazione tra le competenze legislative statali e quelle regionali, alla luce del quale la competenza esclusiva statale si configurerebbe «tutte le volte in cui oggetto della disciplina sia un bene tutelato, anche avendo riguardo al “supporto materiale” inciso dalla normativa». In particolare, con la sentenza n. 9 del 2004, questa Corte avrebbe chiarito che rientrerebbe tra le attività da tutelare quella diretta a conservare beni culturali o ambientali, volta, in altri termini, ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale. Limiti questi alla competenza regionale che sarebbero stati ribaditi in molteplici occasioni dalla giurisprudenza costituzionale, di cui il ricorrente dà puntualmente conto.

1.3.- Con specifico riferimento alla tutela del paesaggio, che trova copertura negli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*) Cost., il ricorrente afferma che essa è ascrivibile alla competenza esclusiva statale, in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte e del Consiglio di Stato, nell'ambito della tutela dell'ambiente rientrerebbe anche quella del paesaggio, in forza del principio costituzionale della tutela del «“paesaggio-ambiente”» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 14 dicembre 2001, n. 9). Il combinato disposto degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. delineerebbe in modo chiarissimo i valori costituzionali garantiti e gli ambiti di intervento dello Stato e della Regione: entrambi questi profili sarebbero violati dalla disciplina regionale oggetto di gravame.

Così, le disposizioni impugnate violerebbero i principi codificati nel d.lgs. n. 42 del 2004, nell'interpretazione datane dalla giurisprudenza amministrativa. In tal senso, il primato della competenza legislativa statale, per un verso, ossia mediante l'imposizione di vincoli paesistici, garantirebbe la tutela del paesaggio e dell'ambiente e, per l'altro, costituirebbe limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali e ambientali (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 29 gennaio 2013, n. 533). Da ciò deriverebbe che la tutela del paesaggio, concretamente prevista dalla normativa statale, rappresenterebbe un limite non derogabile da parte delle Regioni e delle Province autonome nelle materie urbanistica e edilizia (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 15 marzo 2017, n. 1183), e, nello specifico, la disciplina contenuta nell'art. 145 cod. beni culturali, in tema di coordinamento della pianificazione paesaggistica, ponendosi quale norma interposta, imporrebbe «la prevalenza della pianificazione paesaggistica non alterabile ad opera della legislazione regionale» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 24 novembre 2015, n. 5325).



Su tali basi la Regione non potrebbe, pertanto, ingerirsi con propri atti in materia di tutela del paesaggio e ridurre il livello di tutela paesaggistica fissato dalla legge statale, e ciò anche al fine di assicurare pari standard di protezione minima in tutto il territorio nazionale.

2.- Con atto depositato il 14 novembre 2019, si è costituita in giudizio la Regione Puglia, chiedendo che siano dichiarate inammissibili e, comunque sia, non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- La difesa regionale ritiene, in primo luogo, il ricorso inammissibile, essendo privo di qualsiasi motivazione specifica: il Presidente del Consiglio dei ministri, per un verso, non avrebbe dedotto i termini concreti in forza dei quali le disposizioni impugnate avrebbero violato i parametri costituzionali e le invocate norme interposte; per l'altro, non avrebbe neppure individuato la disciplina statale relativa ai manufatti rurali vincolati, implicati nel caso di specie, che costituirebbe lo standard minimo di tutela violato o derogato in peius dalla denunciata normativa regionale.

Non risulterebbe, inoltre, neppure spiegato in che modo le disposizioni impugnate sarebbero risultate invasive della sfera di competenza dello Stato.

In definitiva, difetterebbero i requisiti minimi atti a consentire l'esame nel merito delle questioni.

2.2.- La resistente ritiene, ad ogni modo, infondate le questioni sotto tutti i profili.

Le questioni sarebbero, infatti, frutto di un errore di prospettiva, in quanto moverebbero dall'erroneo presupposto che le norme regionali impugnate violerebbero i richiamati parametri costituzionali, solo perché consentirebbero interventi prima vietati dalla previgente versione dell'art. 1, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, vale a dire «da una disposizione (tutta e solo regionale)».

2.3.- Deduce, infatti, la Regione che la legge reg. Puglia n. 43 del 2019 è stata adottata per consentire l'utilizzazione turistica, mediante il recupero e la valorizzazione, di diverse strutture e manufatti rurali, diversamente non suscettibili di una effettiva fruizione; ciò in conformità con le norme costituzionali e legislative statali in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici.

Nella legislazione statale non sarebbe contemplato, infatti, alcun divieto assoluto e aprioristico di effettuare gli interventi previsti dalle censurate disposizioni, né sarebbero previsti obblighi di eseguire eventuali ampliamenti solo entroterra, ovvero «prescrizioni di alcun genere».

Ciò risulterebbe con evidenza dagli artt. 20, 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, i quali, al contrario, consentirebbero interventi sui beni culturali e paesaggistici, previa acquisizione dell'autorizzazione del ministero, della sovrintendenza o delle amministrazioni competenti.

Pertanto, non solo il limite rimosso dalle disposizioni censurate non avrebbe trovato alcun referente nella legislazione statale, ma, non indicando quest'ultima «preventivamente gli interventi assentibili sui beni vincolati», la previsione normativa regionale antecedente alla modifica si sarebbe posta, altresì, in contrasto con la sua *ratio*.

A ciò la Regione aggiunge che le disposizioni censurate non obbligherebbero ad eseguire gli interventi indicati, non offrirebbero una elencazione tassativa ed esauriente di quanto si possa eseguire sui manufatti rurali, né, tantomeno, vincolerebbero «le amministrazioni competenti ad autorizzare ed abilitare tout court ed ex se gli stessi interventi». Esse, al contrario, consentirebbero astrattamente interventi di vario genere su detti beni, i quali potranno essere concretamente eseguiti solo a seguito della verifica di compatibilità con la normativa vincolistica sovraordinata, tra cui quella a tutela dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio, effettuata dalle preposte autorità, «secondo le disposizioni procedurali vigenti, che non sono affatto derogate o eluse, ma anzi espressamente richiamate».

2.4.- Sotto altro profilo, la resistente sostiene che, contrariamente a quanto affermato dalla difesa statale, le disposizioni impugnate non contrasterebbero con la *ratio* della legislazione statale in materia, che rimetterebbe «alla pianificazione regionale la vestizione dei vincoli paesaggistici, anche ai fini della disciplina e del rilascio dell'autorizzazione ex artt. 145 e 146», del d.lgs. n. 42 del 2004, né si porrebbe in contrasto con il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica.

Infatti, il piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia (d'ora in avanti anche: PPTR), adottato in seguito all'intesa interistituzionale tra Ministero per i beni e le attività culturali e la stessa Regione, contiene al proprio interno le «Linee guida per il recupero la manutenzione e il riuso dell'edilizia e dei beni rurali», che consentirebbero espressamente l'ampliamento dei manufatti rurali, anche al fine di dotarli di servizi igienici.



Tale disciplina, tuttavia, sarebbe stata nei fatti vanificata dalla versione previgente dell'art. 1 della legge regionale n. 20 del 1998: in quanto il «contenuto “impeditivo e restrittivo”» di tale disposizione era di ostacolo alla piena operatività del PPTR, poiché le limitazioni in essa contenute avrebbero impedito il recupero e l'utilizzazione di diverse strutture. Dal che, l'intervento del legislatore regionale, operato mediante la normativa censurata, sarebbe volto a dare effettività alla perseguita valorizzazione dei manufatti rurali per finalità turistiche, richieste dal già richiamato piano paesaggistico.

2.5.- La difesa regionale mette in evidenza, infatti, come l'impostatura restrittiva della legge reg. Puglia n. 20 del 1998 fosse dettata dalla necessità di sopperire all'assenza di una legislazione statale organica sui beni culturali e alla mancanza di uno strumento di pianificazione paesaggistica regionale, al fine di evitare «effetti deleteri sul territorio».

Mutato l'assetto normativo statale, con il cod. dei beni culturali e attuata la pianificazione regionale, con il piano paesistico regionale, nonché, da ultimo, alla luce del «progressivo adeguamento degli strumenti urbanistici comunali di ultima generazione (PUG - piani urbanistici generali) alla legislazione attualmente vigente (LR n. 20/2001)», sarebbe venuta meno la ragion d'essere di «una disposizione ([...] tutta e solo regionale) eccessivamente restrittiva», la quale, peraltro, avrebbe impedito l'operatività di una parte importante del piano paesistico territoriale regionale e avrebbe vanificato la legislazione regionale a supporto del turismo rurale e della valorizzazione dei manufatti rurali. Ciò, anche in considerazione del fatto che la gravata legge regionale n. 43 del 2019 non contrasterebbe affatto con la normativa statale.

2.6.- Secondo la Regione, dal richiamato contesto normativo deriverebbe «la piena legittimità costituzionale della legge regionale in esame», la quale rappresenterebbe uno strumento di valorizzazione dei manufatti rurali del territorio pugliese. La citata legge non contrasterebbe con le esigenze di tutela e conservazione stabilite dal legislatore regionale in attuazione della propria competenza legislativa in materia di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e organizzazione di attività culturali», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e sarebbe, altresì, esercizio della potestà residuale regionale in materia di turismo, ai sensi del comma quarto della citata disposizione costituzionale.

2.7.- La resistente deduce, inoltre, che le impugnate disposizioni afferirebbero alla materia della valorizzazione e non a quella della tutela del paesaggio: la seconda atterrebbe alla manutenzione e alla salvaguardia del bene, al fine di garantire, in una dimensione statica, la conservazione nel tempo dell'identità culturale; mentre, la prima, caratterizzata da una natura dinamica, ricomprenderebbe una varietà di azioni ed interventi volti ad «assicurare e sviluppare le potenzialità economiche connesse alla fruizione e ottimizzazione del bene».

In questa prospettiva si sarebbe mosso il legislatore regionale, il quale, nel rispetto «della vincolistica sovraordinata», avrebbe perseguito l'intento di consentire interventi di modificazione dei manufatti, finalizzati soprattutto alle esigenze funzionali o all'adeguamento delle norme igienico-sanitarie, nell'ottica di una effettiva valorizzazione economica del bene culturale e del connesso sviluppo turistico dei luoghi e delle comunità interessate.

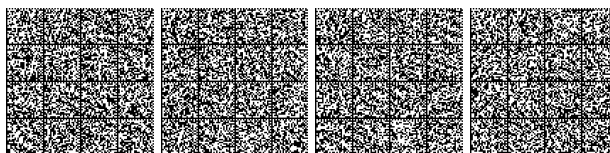
Conclusivamente, pertanto, le modifiche apportate dalle disposizioni impugnate consentirebbero un ventaglio maggiore di interventi di trasformazione, in connessione con esigenze tecnico funzionali e igienico-sanitarie, volti a rendere effettiva la valorizzazione dei manufatti rurali per finalità turistiche; ciò nel pieno rispetto dell'ambito di competenza regionale e della sovraordinata normativa costituzionale e statale.

3.- Il 14 settembre 2020, la Regione Puglia ha depositato memoria nella quale ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione.

4.- In data 15 settembre 2020, anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, con la quale ha risposto alle deduzioni della Regione Puglia, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

4.1.- Preliminarmente la difesa statale ritiene infondata l'eccezione di inammissibilità, poiché - contrariamente a quanto dedotto dalla resistente - nel ricorso sarebbero indicati tanto i parametri costituzionali quanto, come normativa interposta, la Parte Seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, e il ricorso sarebbe, inoltre, anche adeguatamente motivato attraverso il richiamo alle numerose sentenze sia di questa Corte, sia del Consiglio di Stato.

4.2.- Per quanto riguarda il merito, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la legge reg. Puglia n. 43 del 2019, snaturando le finalità perseguite dalla legge reg. Puglia n. 20 del 1998 (ossia consentire la trasformazione delle costruzioni rurali in strutture ricettizie e incrementare, del pari, la tutela dei manufatti rurali) avrebbe diminuito, in un ambito rientrante nella esclusiva competenza statale, il livello di tutela dei beni culturali e, altresì, riguardo ai beni paesaggistici, avrebbe potenzialmente esteso il novero degli interventi ammessi fuori dai casi previsti dal piano paesaggistico territoriale approvato, nel 2015, previa intesa con lo Stato.



4.3.- Contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente, l'intervento normativo oggetto di gravame non sarebbe conforme al PPTR, poiché, consentendo unilateralmente l'aumento delle volumetrie esterne e la modifica dei prospetti, costituirebbe in sé una violazione del piano paesaggistico territoriale e delle intese con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo.

4.4.- Secondo la difesa statale, decisiva rilevanza per la fondatezza del ricorso andrebbe inoltre riconosciuta alle conseguenze in ordine al riparto di competenze, derivanti dalla distinzione tra tutela e valorizzazione, nella lettura fornita dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

Alle regioni, infatti, non sarebbe consentito disciplinare con proprie leggi «gli interventi (tra i quali rientrano anche le destinazioni d'uso) ammissibili sui manufatti» tutelati - poiché tale ambito sarebbe riservato alla competenza esclusiva dello Stato, l'esercizio della quale avrebbe trovato concretizzazione, per i beni culturali, negli artt. 20 e 21 del d.lgs. n. 42 del 2014 e, per i beni paesaggistici, negli artt. 135, 143, 145 e 146 del citato decreto - ma sarebbe riconosciuto solo uno spazio «integrativo», in funzione dell'eventuale incremento della tutela, non potendo esse incidere su tali prioritarie esigenze di tutela, dettando norme finalizzate alla valorizzazione di detti beni.

4.5.- In definitiva, la normativa regionale impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima perché, disciplinando in via generale e astratta le trasformazioni consentite sui beni tutelati, sarebbe invasiva della competenza esclusiva statale in materia, non valendo a sanare detta illegittimità il richiamo, contenuto nell'art. 1, comma 4, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, alle autorizzazioni previste dal cod. dei beni culturali, il quale, per un verso, sarebbe improntato all'opposto principio che nessuna trasformazione sarebbe ammissibile, salva l'autorizzazione del Ministero e, per l'altro, non si fonderebbe su una predeterminazione, neppure di massima, degli interventi consentiti, essendo, al contrario, privilegiata la necessità di valutare caso per caso le esigenze di tutela del singolo bene culturale.

4.6.- Non spettando alla Regione la disciplina degli interventi astrattamente possibili sui beni culturali vincolati, secondo l'Avvocatura generale, di nessun pregio sarebbe l'affermazione della Regione in base alla quale la norma impugnata non sarebbe costituzionalmente illegittima, poiché non obbligherebbe ad eseguire gli interventi, ma indicherebbe solo semplificativamente e per macro-categorie gli interventi eseguibili. Così come, per le stesse ragioni, e contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente, la normativa impugnata farebbe sorgere «aspettative nei soggetti interessati, depotenziando l'azione degli Uffici di tutela».

Non condivisibile sarebbe anche l'ulteriore considerazione della Regione, secondo la quale la legge reg. Puglia n. 43 del 2020 perseguirebbe il fine di consentire l'utilizzazione dei manufatti rurali, impedita nell'effettiva fruizione dalla legge reg. Puglia n. 20 del 1998 nella sua formulazione originaria, poiché, prima delle modifiche qui contestate, l'effettiva fruizione dei beni non era affatto impedita o limitata, in quanto erano vietate solo le trasformazioni particolarmente invasive.

4.7.- Nella cornice della novellata normativa regionale, «un effetto pregiudizievole “espansivo”» avrebbe anche la disposizione sul cambio di destinazione d'uso, poiché quest'ultimo sarebbe oggi consentito anche mediante la realizzazione di ampliamenti fuori terra e modifiche di prospetti. In tal modo la norma risultante dalle modifiche apportate dalla legge reg. n. 43 del 2019 si porrebbe in contrasto con l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, il quale, invece, impedirebbe di adibire i beni culturali ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico, oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione.

4.8.- Da ultimo, la difesa statale, nella stessa memoria, mette in evidenza come la norma censurata contrasterebbe anche con il principio di leale collaborazione, poiché sarebbe il risultato di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, fuori dal percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'adozione del piano paesaggistico territoriale regionale.

5.- A seguito del rinvio a nuovo ruolo, disposto con decreto del Presidente della Corte costituzionale del 5 ottobre 2020, e della nuova fissazione in udienza pubblica del 26 gennaio 2021 per la discussione del presente giudizio, la Regione Puglia ha depositato un'ulteriore memoria, nella quale ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20



(Turismo rurale) e interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)», in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.- L'art. 1, comma 1, lettere a), numero 2, e b), della legge reg. Puglia n. 43 del 2019, è impugnato in quanto abroga, all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, le parole «, immutata la volumetria fuori terra esistente» e, all'art. 1, comma 3, della citata legge reg. Puglia, le parole «, da effettuarsi esclusivamente mediante la realizzazione di volumi interrati,»; è impugnato, altresì, l'art. 1, comma 1, lettera a), numero 4, della legge reg. Puglia n. 43 del 2019, poiché abroga, all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, le parole «i prospetti originari».

Nella sostanza le sopra richiamate disposizioni sono censurate in quanto - mediante l'abrogazione espressa di alcune parti di testo - avrebbero consentito interventi di particolare rilevanza su immobili vincolati in base alla legislazione statale e vietati dall'originaria formulazione dalla legge regionale del 1998, così invadendo le competenze statali in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio. Esse, infatti, contrasterebbero con l'impostatura e la *ratio* della legislazione statale in materia, la quale, pur rimanendo «ferma [...] la necessità dell'autorizzazione culturale di cui all'art. 21», non individuerrebbe gli interventi consentiti sui beni culturali e rimetterebbe alla pianificazione «la vestizione dei vincoli paesaggistici, anche ai fini della disciplina dell'autorizzazione» prevista dagli artt. 145 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).

1.2.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le norme impuginate si porrebbero in contrasto anche con il principio di leale collaborazione, in quanto l'ampliamento degli interventi effettuabili sui beni paesaggistici avrebbe dovuto essere concordato con lo Stato e non determinato unilateralmente dalla Regione, in violazione, peraltro, del Piano paesaggistico territoriale regionale (d'ora in avanti anche PPTR), adottato di intesa tra Stato e Regione Puglia.

Occorre rilevare sin d'ora, però, che la pretesa violazione del principio di leale collaborazione, evocata soltanto nella memoria depositata a ridosso dell'udienza pubblica e non nel ricorso introduttivo del giudizio, è estranea al *thema decidendum* e la tardività della deduzione ne comporta l'inammissibilità, in quanto - secondo il costante orientamento di questa Corte - «nei giudizi in via principale il *thema decidendum* è fissato dal ricorso introduttivo, in conformità alla delibera dell'organo politico, e non può essere esteso ad ulteriori profili, né con le memorie presentate in prossimità dell'udienza, né tanto meno nel corso dell'udienza» (sentenza n. 74 del 2012; in senso analogo, fra le molte, anche sentenza n. 272 del 2016).

2.- La difesa regionale ha eccepito l'eccessiva genericità e la non adeguata motivazione delle censure, nonché la carenza della congrua indicazione delle ragioni del contrasto con i parametri evocati.

L'eccezione non può essere accolta.

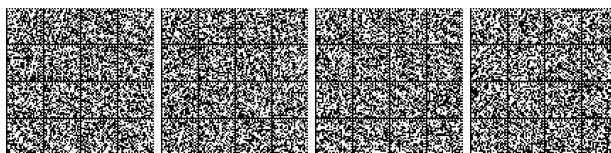
È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva; il ricorso deve contenere una specifica indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione di merito a sostegno delle censure (*ex plurimis*, sentenze n. 194 e 25 del 2020, n. 201 del 2018 e n. 32 del 2017).

Nella specie va osservato che l'atto introduttivo contiene una, seppur sintetica, argomentazione di merito a sostegno dell'impugnazione, per cui può ritenersi raggiunta quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» (sentenza n. 83 del 2018) che rende ammissibile l'impugnativa proposta (*ex plurimis*, sentenze n. 194 del 2020 e n. 201 del 2018).

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

3.1.- Al fine di valutare le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, è preliminarmente utile esaminare il testo dell'art. 1, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, nelle parti incise dalle modifiche in questa sede contestate. Tale legge regionale ha come finalità (emergente già dal proprio titolo: «Turismo rurale») quella del potenziamento del turismo rurale e il recupero degli immobili situati in aree rurali, nonché la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico-artistico-rurale pugliese (così il comma 1).

Il comma 2 di detto articolo, nella versione precedente alle censurate modifiche, statuiva che - immutata la volumetria fuori terra esistente, fatti salvi i prospetti originari e le caratteristiche architettoniche e artistiche dell'immobile - «sono consentiti [...] il consolidamento, il restauro e la ristrutturazione di edifici rurali, quali masserie, trulli, torri, fortificazioni e, in genere, antichi manufatti censiti nel catasto agricolo urbano rientranti nel regime giuridico» della legge 1° Giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose d'interesse artistico o storico) - ossia, date le modifiche normative succedutesi nel tempo, nel regime giuridico dei beni culturali di cui alla Parte seconda del Codice di settore - o suscettibili di essere assoggettati a tale regime, per essere stati eseguiti da oltre cinquant'anni.





Il comma 3 (anch'esso nella versione precedente alle modifiche introdotte dalla legge reg. Puglia n. 43 del 2019) stabiliva che l'«eventuale ampliamento, da effettuarsi esclusivamente mediante la realizzazione di volumi interrati, deve assicurare la conservazione e il recupero dei manufatti sotterranei preesistenti».

3.2.- Con la legge reg. Puglia n. 43 del 2019 sono state abrogate le parole «immutata la volumetria fuori terra esistente» e «fatti salvi i prospetti originari», di cui all'art. 1, comma 2, della legge reg. n. 20 del 1998, nonché «da effettuarsi esclusivamente mediante la realizzazione di volumi interrati», di cui al comma 3 del medesimo articolo.

In forza di tali modifiche, da un lato, per il consolidamento, il restauro e la ristrutturazione, l'unico limite espressamente previsto è quello di far salve le caratteristiche architettoniche e artistiche dell'immobile, e, dall'altro, è venuto meno il divieto espresso di modificare i prospetti ed effettuare gli ampliamenti fuori terra.

3.3.- Occorre considerare, poi, che la legge reg. Puglia n. 20 del 1998, anche a seguito delle modifiche qui contestate, mantiene ferme sia l'autorizzazione della Soprintendenza per i beni culturali, sia l'autorizzazione paesaggistica per quelli paesaggistici. Dispone, infatti, l'art. 1, comma 4, secondo periodo, che deve essere in ogni caso acquisito il previo nulla osta della Soprintendenza (disposizione che a seguito delle modifiche intervenute deve leggersi come acquisizione dell'autorizzazione di cui all'art. 21, comma 4, cod. dei beni culturali) e per le aree sottoposte a vincolo paesaggistico il nulla osta previsto dall'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, recante «Protezione delle bellezze naturali» (anche qui, a seguito delle modifiche intervenute, tale disposizione deve leggersi come acquisizione dell'autorizzazione della Regione o dei comuni, previo parere della Soprintendenza, di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004).

4.- Dalla disamina dei contenuti della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, risultanti dalle modifiche qui contestate, si evince come il legislatore pugliese, per un verso, si sia limitato ad eliminare un divieto che si collocava - come messo in evidenza dalla stessa resistente e come si dirà meglio tra breve - in una dimensione tutta e solo regionale e, per l'altro, abbia mantenuto ferma l'espressa previsione che gli interventi sui manufatti rurali restano soggetti all'applicazione della disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni previste dalla normativa statale.

Quanto rilevato vale a smentire l'asserito sconfinamento del legislatore regionale nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

4.1.- Il cod. dei beni culturali - per ciò che in questa sede rileva - prevede che «[i] beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione» (così art. 20, comma 1); viene stabilito, inoltre, che «l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente. Il mutamento di destinazione d'uso dei beni medesimi è comunicato al soprintendente per le finalità di cui all'articolo 20, comma 1» (art. 21, comma 4). In senso analogo il citato codice dispone anche per i beni paesaggistici, prevedendo all'art. 146, comma 1, che «[i] proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera *d*), e 157, non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione»; gravando su tali soggetti «l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione» (così il comma 2 del citato articolo).

4.2.- Come risulta chiaramente dalle disposizioni richiamate, il sistema normativo dei beni culturali e paesaggistici non contempla i divieti originariamente previsti dall'art. 1, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998 e neppure prevede un divieto aprioristico di compiere interventi sui beni vincolati: gli interventi sono infatti consentiti, a condizione che siano compatibili con il valore culturale e paesaggistico del bene, e tale compatibilità deve essere in concreto accertata mediante il procedimento di autorizzazione.

In altri termini, per un verso, la disciplina statale non è riducibile, sempre e comunque sia, all'immodificabilità assoluta e aprioristica dei beni vincolati; per l'altro, l'astratta possibilità di intervenire sui beni tutelati, nonché i limiti di tale intervento, sono contenuti già nel vincolo gravante sul bene, in funzione della tutela dei valori culturali, storici e paesaggistici che detti beni esprimono.

È, in definitiva, dalla disciplina vincolistica gravante sul bene tutelato che dipendono le possibilità di modifica di tali beni, e la tutela in concreto espressa da detti vincoli può (e deve) propendere verso la più rigida conservazione statica, ovvero verso la più elastica conservazione dinamica, secondo che i valori culturali, storici e paesaggistici si identifichino (e soprattutto dal grado di tale identificazione) con la struttura complessiva, con alcune forme, ovvero solo con singoli elementi del bene vincolato.



Da ciò deriva, del resto, la centralità dell'autorizzazione delle amministrazioni competenti, che è lo strumento volto al controllo della compatibilità degli interventi sul bene tutelato con il valore culturale, storico o paesaggistico espresso dallo stesso, nonché - con il relativo procedimento - la sede deputata al connesso bilanciamento degli interessi che insistono sul bene vincolato; bilanciamento il quale, se e in quanto ontologicamente incompatibile con la logica meramente inibitoria, può concludersi con il rilascio dell'autorizzazione ogni qual volta gli interventi su detti beni non siano suscettibili di incidere sulla conservazione e sulla fruizione pubblica dei valori culturali, storici, ambientali e paesaggistici costituzionalmente tutelati.

5.- Delineato il contenuto normativo dell'art. 1, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, conseguente alle modifiche apportate dalle censurate disposizioni della legge reg. Puglia n. 43 del 2019, e quello della disciplina statale di riferimento, non si configura pertanto l'invasione della competenza legislativa statale denunciata nel ricorso. Ciò, in quanto, per un verso, il legislatore regionale ha rimosso divieti di intervento sui beni vincolati non previsti dal cod. dei beni culturali e, per l'altro, la normativa regionale, anche a seguito delle modifiche in questa sede impugnate, mantiene ferma l'applicazione della disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni previste dalla normativa statale, risultando, così, a quest'ultima conforme (in senso analogo, sentenze n. 138 del 2020 e n. 201 del 2018).

6.- Alla luce di tali considerazioni, sono prive di fondamento anche le preoccupazioni espresse dalla difesa statale, ossia che la normativa regionale risultante dalle modifiche contestate ingenererebbe confusione e aspettative nell'utenza sulla possibilità di compiere ampie trasformazioni dei beni tutelati e, quindi, determinerebbe la percezione di una sorta di liberalizzazione incontrollata degli interventi su detti beni.

Sul punto correttamente rileva la difesa regionale che tali preoccupazioni devono considerarsi fugate dal richiamo espresso alla disciplina dell'autorizzazione, che non può far sorgere alcuna aspettativa sulla possibilità di compiere ampie trasformazioni a scapito della conservazione e dell'integrità del bene tutelato.

7.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio di ministri devono in conclusione ritenersi non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)», promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

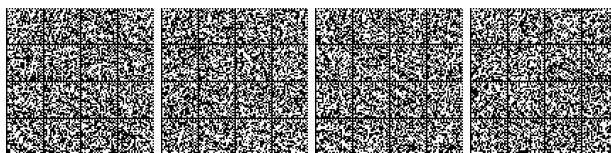
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 marzo 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 30

*Sentenza 10 febbraio - 5 marzo 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Cause di esclusione della punibilità - Particolare tenuità del fatto - Possibile applicazione al caso di resistenza a un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni - Esclusione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza, della finalità rieducativa della pena, nonché del principio, anche convenzionale, di proporzionalità - Non fondatezza delle questioni.**

**Reati e pene - Cause di esclusione della punibilità - Particolare tenuità del fatto - Possibile applicazione al caso di resistenza a un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni - Esclusione - Disposizione introdotta in sede di conversione di decreto-legge - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza, della finalità rieducativa della pena e dei presupposti della decretazione d'urgenza - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice penale, art. 131-*bis*, secondo comma, ultimo periodo, come modificato dall'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2019, n. 77.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, 27, primo e terzo comma, 77, secondo comma, e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, secondo comma, del codice penale, come modificato dall'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 (Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2019, n. 77, e dello stesso art. 16, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 53 del 2019, come convertito, promossi dal Tribunale ordinario di Torino, in composizione monocratica, con ordinanza del 5 febbraio 2020 e dal Tribunale ordinario di Torre Annunziata, in composizione monocratica, con ordinanza del 16 giugno 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 89 e 131 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 29 e 40, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 10 febbraio 2021.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 5 febbraio 2020, iscritta al n. 89 del reg. ord. 2020, il Tribunale ordinario di Torino, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, secondo comma, del codice penale, come modificato dall'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 (Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2019, n. 77.

Ad avviso del giudice *a quo*, il secondo comma dell'art. 131-*bis* cod. pen., come modificato, nella parte in cui stabilisce che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità, agli effetti dell'applicazione della causa di non punibilità prevista dal primo comma, nei casi di cui all'art. 337 cod. pen., «quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni», violerebbe gli artt. 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, poiché l'astratta esclusione dell'esimente, collegata unicamente al titolo del reato, sarebbe «in contrasto con il principio di uguaglianza, irragionevole e contraria al principio di proporzionalità che deve informare le risposte sanzionatorie».

1.1.- Il rimettente espone di dover giudicare sull'imputazione di resistenza a pubblico ufficiale ascritta a J. L., cittadino cinese, per avere questi, in stato di ebbrezza, usato violenza, con calci, ginocchiate e una testata, nei confronti di due carabinieri, al fine di opporsi a un atto del loro ufficio, segnatamente all'identificazione del medesimo J. L., cui era stato prestato soccorso dal personale sanitario intervenuto su richiesta degli stessi militari.

Il giudice *a quo* ritiene che la concreta offensività del fatto sia di particolare tenuità, per «la valutazione complessiva delle condotte dell'imputato, del modesto turbamento derivato al regolare funzionamento della pubblica amministrazione, l'assenza di conseguenze lesive per gli operatori di polizia, la considerazione del modesto livello di colpevolezza», tenuto anche conto che J. L., persona incensurata, ebbe ad agire in un grave e occasionale stato d'animo, per avere appreso dell'imminente morte del padre, lontano in Cina.

1.2.- Secondo il Tribunale di Torino, il divieto di qualificare come particolarmente tenue l'offesa recata da qualunque condotta di resistenza a pubblico ufficiale sarebbe irragionevole, perché, al contrario delle altre preclusioni normative dell'esimente di tenuità (motivi abietti o futili, crudeltà, sevizie, profittamento di minorata difesa, morte o lesioni gravissime quali conseguenze non volute), l'esclusione non è qui determinata da particolari connotazioni del fatto, ma soltanto dal titolo del reato; ciò peraltro in modo distonico rispetto ad altre fattispecie delittuose, le quali, pur offensive dei medesimi beni giuridici, restano soggette all'applicazione della causa di non punibilità, come il rifiuto di atti d'ufficio, l'abuso d'ufficio e le lesioni cagionate a ufficiali e agenti di polizia giudiziaria o pubblica sicurezza nell'adempimento delle funzioni o del servizio.

Dai lavori parlamentari di conversione del d.l. n. 53 del 2019, nel corso dei quali è stata introdotta la censurata preclusione dell'esimente, non emergerebbe una precisa *ratio* della preclusione stessa, ma questa vi apparirebbe soltanto come il riflesso di una «visione sacrale dei rapporti tra cittadino e autorità», del tutto inidonea a giustificare la risposta penale in termini di proporzionalità, così come richiesto dagli artt. 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

1.3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate.

L'inammissibilità deriverebbe dalla circostanza che il rimettente non abbia chiarito le ragioni specifiche in base alle quali sarebbe impedito al legislatore di selezionare le ipotesi di applicazione dell'esimente di tenuità in rapporto al titolo del reato.

Le questioni sarebbero comunque infondate, poiché, esclusa ogni valenza comparativa dei *tertium* eterogenei elencati dal rimettente, appartarrebbe alla discrezionalità del legislatore configurare i limiti di applicazione della causa di non punibilità, qui ragionevolmente preclusa dalla gravità di un titolo di reato ostativo al regolare adempimento dei compiti della pubblica amministrazione, e pertanto caratterizzato da un minimo edittale non particolarmente lieve (sei mesi di reclusione) e da un massimo coincidente col limite generale di applicazione dell'esimente di tenuità (cinque anni di reclusione).

2.- Con ordinanza del 16 giugno 2020, iscritta al n. 131 del reg. ord. 2020, il Tribunale ordinario di Torre Annunziata, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 53 del 2019, come convertito, nella parte in cui, modificando l'art. 131-*bis*, secondo comma, cod. pen., ha previsto che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità nei casi di cui all'art. 337 cod. pen., «quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni».



Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe gli artt. 3, 25, secondo comma, 27, primo e terzo comma, e 77, secondo comma, Cost., quest'ultimo per l'estraneità contenutistica della norma stessa rispetto al decreto-legge ove è inserita, gli altri per contrarietà ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e finalismo rieducativo della pena.

2.1.- Il rimettente espone di dover giudicare sull'imputazione di resistenza a pubblico ufficiale ascritta a B.V. F., per avere questi minacciato e stratonato gli agenti di polizia giudiziaria intervenuti dopo una lite tra lui e altra persona, così opponendosi al compimento degli accertamenti sull'accaduto.

Il giudice *a quo* ritiene che la concreta offensività del reato sia di particolare tenuità, trattandosi di fatto occasionale e connotato da una «carica intimidatoria particolarmente esigua», giacché determinato principalmente dallo stato di agitazione indotto da un pregresso alterco con terzi.

2.2.- Secondo il Tribunale di Torre Annunziata, la disposizione censurata, introdotta in sede di conversione del d.l. n. 53 del 2019, violerebbe l'art. 77, secondo comma, Cost., poiché «non è omogenea, quanto ad oggetto e finalità, rispetto al contenuto originario del decreto-legge nel cui corpo è stata inserita», così evidenziandosi che «la sua introduzione non era legata ad alcuna specifica contingenza storica e sociale tale da richiedere un urgente intervento normativo».

La disposizione violerebbe anche gli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost., poiché, avendo riguardo al titolo del reato e non alla specificità del fatto, a differenza delle altre preclusioni normative dell'esimente, determinerebbe un «automatismo sanzionatorio» per «presunzione assoluta di non particolare tenuità»; la soggezione alla medesima causa di non punibilità di fattispecie delittuose con analogo oggetto, come l'interruzione di pubblico servizio e l'oltraggio a magistrato in udienza, testimonierebbe la valenza «simbolica» della norma censurata, e lo scadimento in una «strumentalizzazione del singolo per finalità di politica criminale».

2.3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate.

Richiamati gli argomenti spesi nell'atto di intervento relativo al giudizio iscritto nel reg. ord. n. 89 del 2020, l'Avvocatura aggiunge che la previsione di inapplicabilità dell'esimente di tenuità in caso di resistenza a pubblico ufficiale è coerente con l'oggetto del d.l. n. 53 del 2019, come convertito, cioè con la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica; essendo il fatto di particolare tenuità pur sempre un fatto offensivo, la norma troverebbe giustificazione «nella particolare tutela che il legislatore ha inteso apprestare al diritto-dovere della pubblica amministrazione di non subire intralci nell'assolvimento dei suoi compiti».

L'interveniente assume inoltre che una parte delle sollevate censure sia stata superata dall'ultima modifica della norma, in quanto l'art. 7, comma 1, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, per un verso, ha limitato l'esclusione dell'esimente di tenuità alla resistenza nei confronti - non di qualunque pubblico ufficiale, bensì soltanto - dell'ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, e, per l'altro, ha previsto l'esclusione medesima anche nell'ipotesi di cui all'art. 343 cod. pen., cioè nell'ipotesi di oltraggio a magistrato in udienza.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Torino, in composizione monocratica (reg. ord. n. 89 del 2020), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, secondo comma, del codice penale, come modificato dall'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 (Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2019, n. 77, nella parte in cui stabilisce che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità, agli effetti dell'applicazione della causa di non punibilità prevista dal primo comma del medesimo art. 131-*bis*, nei casi di cui all'art. 337 cod. pen., «quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni».

2.- Il Tribunale ordinario di Torre Annunziata, in composizione monocratica (reg. ord. n. 131 del 2020), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 53 del 2019, come convertito, nella parte in cui, modificando l'art. 131-*bis*, secondo comma, cod. pen., ha stabilito che l'offesa non può essere ritenuta



di particolare tenuità, agli effetti dell'applicazione della causa di non punibilità prevista dal primo comma del medesimo art. 131-*bis*, nei casi di cui all'art. 337 cod. pen., «quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni».

3.- Entrambi i giudici a quibus sospettano che la preclusione dell'esimente di particolare tenuità per il reato di resistenza a pubblico ufficiale, in quanto collegata unicamente al titolo del reato e non alle concrete modalità del fatto, sia irragionevole e possa determinare l'inflizione di una pena ingiustificata.

In tal senso, il Tribunale di Torino evoca i parametri di cui agli artt. 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e il Tribunale di Torre Annunziata i parametri di cui agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost.

3.1.- Il secondo rimettente denuncia anche la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., poiché assume che la disposizione censurata, introdotta in sede di conversione del d.l. n. 53 del 2019, non sia omogenea rispetto al contenuto originario e alla finalità complessiva del decreto-legge all'interno del quale è stata inserita.

4.- I giudizi vanno riuniti e decisi con unica sentenza, non soltanto per l'ampia coincidenza delle questioni e dei parametri, ma anche perché nel giudizio di cui al reg. ord. n. 131 del 2020 viene sollevata una questione potenzialmente assorbente, qual è la denuncia di violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

Infatti, riguardando lo stesso corretto esercizio della funzione legislativa, tale questione, ove risultasse fondata, eliderebbe in radice la norma censurata, determinando l'assorbimento delle ulteriori questioni, riferite ad altri parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 del 2019, n. 169 del 2017 e n. 154 del 2015).

4.1.- Ancora in via preliminare, deve constatarsi che la sopravvenienza dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, non impone la restituzione degli atti ai rimettenti.

Per giurisprudenza costante, non ogni nuova disposizione che modifichi, integri o comunque incida su quella oggetto del giudizio di costituzionalità richiede una nuova valutazione del giudice *a quo* circa la perdurante sussistenza dei presupposti di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione, ben potendo questa Corte ritenere essa stessa che la nuova disposizione non alteri la norma quanto alla parte oggetto della censura, oppure che la modifichi in aspetti marginali o in misura non significativa, sicché permangano attuali le valutazioni del rimettente sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale (sentenza n. 125 del 2018; ordinanza n. 185 del 2020); non impone quindi la restituzione degli atti lo *jus superveniens* che incida solo parzialmente sulla norma della cui costituzionalità si dubita, senza mutare i termini della questione, per come è stata posta dal giudice *a quo* (sentenza n. 203 del 2016).

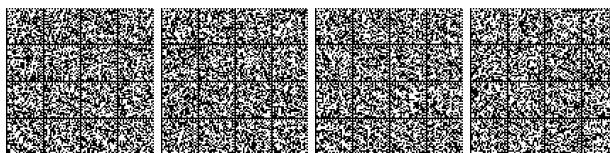
Avendo limitato l'esclusione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto alla resistenza nei confronti dei soli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria (anziché di ogni pubblico ufficiale), l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, non ha mutato i termini delle questioni sollevate dai giudici a quibus, in quanto, per ciò che si evince dalle ordinanze di rimessione, le condotte di resistenza oggetto dei capi di imputazione sottoposti al loro giudizio sono state tenute, per l'appunto, in danno di agenti di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria, per opporsi all'attività da questi intrapresa a fini di identificazione delle persone e accertamento dei fatti.

4.2.- Non è fondata l'eccezione di inammissibilità formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri sull'assunto che i rimettenti non avrebbero specificato le ragioni per le quali sarebbe vietato al legislatore limitare l'applicazione dell'esimente di tenuità in rapporto al titolo del reato.

Quale causa di inammissibilità della questione incidentale, il difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza è la carenza di un'adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la norma censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato (*ex plurimis*, sentenze n. 54 del 2020, n. 33 del 2019 e n. 240 del 2017).

I rimettenti hanno invece diffusamente motivato la loro valutazione di non manifesta infondatezza delle questioni, illustrando ampiamente la tesi secondo la quale l'esclusione della causa di non punibilità rapportata al solo titolo di reato ex art. 337 cod. pen. produrrebbe ingiustificate disparità di trattamento e osterebbe alla proporzionalità della risposta penale.

4.3.- Inammissibile deve essere dichiarata unicamente la questione sollevata dal Tribunale di Torino in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, quale parametro interposto rispetto all'art. 117, primo comma, Cost.



Per giurisprudenza costante di questa Corte, la CDFUE può essere invocata, quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale, soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata dal diritto europeo (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 254 del 2020, n. 194 del 2018 e n. 63 del 2016).

Il Tribunale non ha fornito alcuna motivazione in proposito, risultando invece che esso è chiamato a pronunciarsi in ordine al reato di resistenza a pubblico ufficiale, il quale, all'evidenza, non attiene all'ambito di attuazione del diritto dell'Unione europea.

5.- Nel merito, le ulteriori questioni non sono fondate, in riferimento ad alcuno dei parametri evocati.

5.1.- La questione sollevata dal Tribunale di Torre Annunziata in riferimento all'art. 77 Cost. postula che la disposizione censurata «non [sia] omogenea, quanto ad oggetto e finalità, rispetto al contenuto originario del decreto-legge nel cui corpo è stata inserita».

Ad avviso del giudice *a quo*, l'esclusione dell'esimente di tenuità per il reato di resistenza a pubblico ufficiale «non era legata ad alcuna specifica contingenza storica e sociale tale da richiedere un urgente intervento normativo», e quindi la sua introduzione in sede di conversione del d.l. n. 53 del 2019 sarebbe viziata da eterogeneità funzionale.

5.1.1.- Per giurisprudenza costante, la legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata, che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nell'atto con forza di legge, e tuttavia un difetto di omogeneità, rilevante come violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando la disposizione aggiunta in sede di conversione sia totalmente «estranea», o addirittura «intrusa», cioè tale da interrompere ogni nesso di correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (*ex plurimis*, sentenze n. 115 del 2020, n. 247, n. 226 e n. 181 del 2019, n. 169 del 2017, n. 145 del 2015 e n. 251 del 2014; ordinanze n. 204 e n. 93 del 2020).

La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge può essere valutata sia dal punto di vista oggettivo e materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico (*ex plurimis*, sentenze n. 247, n. 226 e n. 181 del 2019; ordinanze n. 204 e n. 93 del 2020).

Per i decreti-legge a contenuto plurimo, eterogeneo ab origine, occorre considerare specificamente il profilo teleologico, cioè l'osservanza della *ratio* dominante che li ispira (*ex plurimis*, sentenze n. 115 del 2020, n. 154 del 2015 e n. 32 del 2014; ordinanza n. 34 del 2013).

5.1.2.- Sotto il titolo «Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica», il d.l. n. 53 del 2019 evidenzia un oggetto piuttosto eterogeneo, che spazia dal contrasto all'immigrazione illegale (Capo I) al potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza (Capo II), fino al contrasto alla violenza occasionata da eventi sportivi (Capo III).

Tuttavia, la *ratio* dominante dell'atto urgente è chiaramente orientata - come si evince dalle finalità esplicitate nella sua premessa - verso l'obiettivo di «garantire più efficaci livelli di tutela della sicurezza pubblica», «rafforzare le norme a garanzia del regolare e pacifico svolgimento di manifestazioni in luogo pubblico e aperto al pubblico», tutto ciò «nel più ampio quadro delle attività di prevenzione dei rischi per l'ordine e l'incolumità pubblica».

In quanto finalizzata ad assicurare una maggiore tutela ai pubblici ufficiali quali tramite necessario dell'agire della pubblica amministrazione, l'aggiunta operata dalla legge di conversione, che ha escluso l'applicazione dell'esimente di tenuità nell'ipotesi di resistenza a pubblico ufficiale, non può dirsi pertanto «estranea», né tantomeno «intrusa», rispetto alla materia della pubblica sicurezza, di cui variamente si occupa il d.l. n. 53 del 2019, né rispetto alla sua prevalente *ratio* ispiratrice.

Reso più nitido dalla delimitazione soggettiva operata dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, nel suo specifico riferimento ai pubblici ufficiali che esercitano funzioni di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria, il legame teleologico tra l'esclusione della causa di non punibilità e la *ratio* di più incisiva salvaguardia dell'azione pubblica non può dirsi insussistente con riguardo alla disposizione introdotta dalla legge n. 77 del 2019 in sede di conversione del d.l. n. 53 del 2019.

5.2.- Non sono fondate neppure le questioni sollevate da entrambi i rimettenti sulla base dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e finalismo rieducativo della pena, segnatamente in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. (reg. ord. n. 89 del 2020) e agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost. (reg. ord. n. 131 del 2020).

Ad avviso dei giudici a quibus, il divieto di qualificare come particolarmente tenue l'offesa recata da qualunque condotta di resistenza a pubblico ufficiale sarebbe irragionevole, perché, al contrario delle altre preclusioni normative dell'esimente di tenuità, l'esclusione non sarebbe qui determinata da particolari connotazioni del fatto, ma soltanto dal titolo del reato.

Fondata unicamente su una «visione sacrale dei rapporti tra cittadino e autorità», l'aprioristica esclusione dell'esimente di tenuità per il reato di resistenza a pubblico ufficiale potrebbe determinare l'irrogazione di una sanzione non giustificata dalla concreta offensività del fatto, e quindi inutilmente afflittiva, oltre a ingenerare disparità di trattamento per titoli di reato omogenei.



5.2.1.- Inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67», l'art. 131-*bis* cod. pen. ha previsto «una generale causa di esclusione della punibilità che si raccorda con l'altrettanto generale presupposto dell'offensività della condotta, requisito indispensabile per la sanzionabilità penale di qualsiasi condotta in violazione di legge» (sentenza n. 120 del 2019).

Esso fissa una «soglia massima di gravità», correlata a una pena edittale non superiore nel massimo a cinque anni di reclusione, e quindi, per i titoli di reato che non eccedono tale soglia, stabilisce una «linea di demarcazione trasversale», che esclude la punibilità delle condotte aventi «in concreto» un tasso di offensività marcatamente ridotto (ancora, sentenza n. 120 del 2019).

Infatti, il primo comma dell'art. 131-*bis* cod. pen. dispone che «[n]ei reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale». Il limite applicativo correlato al massimo edittale deve essere ora inteso alla luce della sentenza n. 156 del 2020, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* cod. pen. «nella parte in cui non consente l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva».

Nel testo originario, il secondo comma dell'art. 131-*bis* cod. pen. conteneva un solo periodo, a tenore del quale «[l]'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità, ai sensi del primo comma, quando l'autore ha agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali, o ha adoperato sevizie o, ancora, ha profittato delle condizioni di minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa ovvero quando la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona».

L'art. 16, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 53 del 2019, nella formulazione originaria, ha aggiunto un ulteriore periodo («[l]'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per delitti, puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione, commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive»), che tuttavia è stato integrato dalla legge di conversione con l'addizione «ovvero nei casi di cui agli articoli 336, 337 e 341-*bis*, quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni».

Da ultimo, l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, ha stabilito che nel secondo periodo del secondo comma dell'art. 131-*bis* cod. pen. le parole «di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni» sono sostituite da quelle «di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, e nell'ipotesi di cui all'articolo 343».

5.2.2.- Per giurisprudenza costante, le cause di non punibilità costituiscono altrettante deroghe a norme penali generali, sicché la loro estensione comporta strutturalmente un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono da un lato la norma generale e dall'altro la norma derogatoria, giudizio che appartiene primariamente al legislatore (sentenze n. 156 del 2020, n. 140 del 2009 e n. 8 del 1996).

Da tale premessa discende che le scelte del legislatore relative all'ampiezza applicativa della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. sono sindacabili soltanto per irragionevolezza manifesta (sentenze n. 156 del 2020 e n. 207 del 2017).

Del resto, il fatto particolarmente lieve cui si riferisce l'art. 131-*bis* cod. pen. è pur sempre un fatto offensivo, costituente reato, che il legislatore sceglie di non punire per riaffermare la natura di *extrema ratio* della sanzione penale e deflazionare il carico della giurisdizione (sentenza n. 156 del 2020; ordinanza n. 279 del 2017).

5.2.3.- La scelta legislativa di escludere dal campo di applicazione dell'esimente di tenuità il reato di resistenza a pubblico ufficiale non è manifestamente irragionevole, poiché viceversa corrisponde all'individuazione discrezionale di un bene giuridico complesso, ritenuto meritevole di speciale protezione.

Già dopo la sentenza n. 341 del 1994, con la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 341 cod. pen. laddove prevedeva il minimo edittale di sei mesi di reclusione per il reato di oltraggio in riflesso di una «concezione autoritaria e sacrale dei rapporti tra pubblici ufficiali e cittadini», questa Corte ha avuto modo di evidenziare come l'elemento costitutivo della violenza o minaccia finalizzata ad alterare il regolare funzionamento dell'attività della pubblica amministrazione impediva di estendere tale *ratio* decidendi sia al reato di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale di cui all'art. 336 cod. pen. (sentenza n. 314 del 1995), sia a quello di resistenza a pubblico ufficiale di cui all'art. 337 cod. pen. (ordinanza n. 425 del 1996).

Successivamente, anche per il «nuovo» reato di oltraggio di cui all'art. 341-*bis* cod. pen., questa Corte ha messo in luce una dimensione offensiva ormai più ampia di quella della fattispecie codicistica originaria, in quanto l'introduzione di un requisito di stretta contestualità tra la condotta del reo e il compimento di uno specifico atto funzionale





(requisito espresso dalla locuzione «mentre compie un atto d'ufficio») ha configurato un «delitto offensivo anche del buon andamento della pubblica amministrazione, sub specie di concreto svolgimento della (legittima) attività del pubblico ufficiale, non diversamente da quanto accade - per l'appunto - per il delitto di cui all'art. 337 cod. pen.» (sentenza n. 284 del 2019).

L'esclusione del titolo di reato di cui all'art. 337 cod. pen. dalla sfera applicativa dell'esimente di tenuità corrisponde quindi - secondo un apprezzamento discrezionale non manifestamente irragionevole - alla peculiare complessità del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice, peraltro rimarcata anche dalle sezioni unite della Corte di cassazione, laddove hanno osservato che il normale funzionamento della pubblica amministrazione tutelato dall'art. 337 cod. pen. va inteso «in senso ampio», poiché include anche «la sicurezza e la libertà di determinazione» delle persone fisiche che esercitano le pubbliche funzioni (sentenza 22 febbraio-24 settembre 2018, n. 40981).

In presenza di un fatto-reato intrinsecamente offensivo di un bene giuridico di tale complessità, l'opzione legislativa di escludere la valutazione giudiziale di particolare tenuità dell'offesa - oltre che non manifestamente irragionevole - non è neppure contrastante con i principi di proporzionalità e finalismo rieducativo della pena, considerato altresì che i criteri di cui all'art. 133, primo comma, cod. pen., richiamati dall'art. 131-bis, primo comma, cod. pen., seppure non rilevano agli effetti dell'applicazione della causa di non punibilità, mantengono tuttavia la loro ordinaria funzione di dosimetria sanzionatoria, unitamente a quelli di cui al secondo comma del medesimo art. 133.

5.2.4.- Non è pertinente il richiamo del Tribunale di Torre Annunziata alla giurisprudenza di questa Corte sulle presunzioni assolute in materia penale, segnatamente concernenti l'adeguatezza cautelare della sola custodia in carcere.

Tali presunzioni si fondano su un'illusione legislativa, la cui rispondenza all'id quod plerumque accidit costituisce un limite intrinseco di ragionevolezza, l'osservanza del quale deve essere verificata in termini di congruità della «base empirico-fattuale» (da ultimo, sentenza n. 191 del 2020).

Nel caso in scrutinio, viceversa, il legislatore non ha compiuto un'operazione logica di tipo presuntivo, che possa vagliarsi secondo un parametro di regolarità fattuale, ma, nell'esercizio della sua discrezionalità in materia di politica criminale, ha identificato un bene giuridico di speciale pregnanza, cui ha ritenuto di assegnare una protezione rafforzata.

5.2.5.- I *tertia* addotti dai rimettenti nella prospettiva dell'art. 3 Cost. risultano sprovvisti dell'omogeneità necessaria a impostare il giudizio comparativo.

Così, non è pertinente che l'esimente di tenuità resti applicabile all'abuso d'ufficio ex art. 323 cod. pen., al rifiuto di atti d'ufficio ex art. 328 cod. pen. e all'interruzione di pubblico servizio ex art. 340 cod. pen., poiché queste fattispecie delittuose, per quanto incidano anch'esse sul regolare funzionamento della pubblica amministrazione, non vedono tuttavia direttamente coinvolta la sicurezza e la libertà della persona fisica esercente la funzione pubblica, intesa quale soggetto passivo del reato.

Tale coinvolgimento personale ricorre nella fattispecie aggravata ex artt. 576, primo comma, numero 5-bis), 582 e 585 cod. pen., la quale però, ove la condotta causativa delle lesioni sia teleologicamente collegata a una resistenza nei confronti del pubblico ufficiale, e sia quindi diretta a intralciare il regolare funzionamento della pubblica amministrazione, ricade senz'altro nell'esclusione dell'esimente di tenuità prevista per il titolo di reato di cui all'art. 337 cod. pen.

Infine, quanto all'oltraggio a magistrato in udienza ex art. 343 cod. pen., la sua mancata previsione fra i titoli di reato eccettuati dall'applicazione della causa di non punibilità - omissione che peraltro avrebbe potuto denunciare un'irragionevole disparità di trattamento rispetto all'oltraggio generico e non anche rispetto ai più gravi reati con base violenta di cui agli artt. 336 e 337 cod. pen. - è stata colmata dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito.

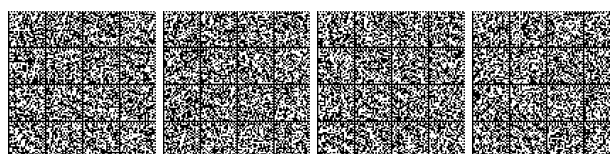
6.- Per quanto esposto, in disparte quella giudicata inammissibile, le questioni devono essere dichiarate non fondate, in riferimento a tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, secondo comma, del codice penale, come modificato dall'art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 (Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2019, n. 77, sollevata*



dal Tribunale ordinario di Torino, in composizione monocratica, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, secondo comma, cod. pen., come modificato dall'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 53 del 2019, come convertito, sollevate dal Tribunale ordinario di Torino, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 53 del 2019, come convertito, sollevate dal Tribunale ordinario di Torre Annunziata, in composizione monocratica, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 27, primo e terzo comma, e 77, secondo comma, Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 marzo 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210030

N. 31

*Sentenza 9 febbraio - 9 marzo 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Agricoltura e zootecnia - Norme della Regione Toscana - Definizione e promozione dell'utilizzo, nelle mense scolastiche, dei prodotti a chilometro zero e da filiera corta - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e della libera circolazione dei prodotti nel territorio nazionale - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75, artt. 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 117, commi primo, secondo, lettera e), e 120; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 34, 35 e 36.

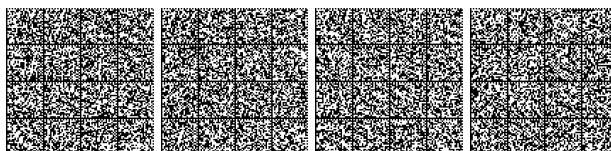
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notificazione l'11 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020, iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notificazione l'11 febbraio 2020 e depositato il successivo 17 febbraio (reg. ric. n. 19 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento al primo comma dell'art. 117 della Costituzione - in relazione agli artt. 34, 35 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 - e al secondo comma, lettera e), del medesimo articolo, nonché all'art. 120 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche).

2.- Premette la parte ricorrente che l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 75 del 2019, non oggetto di censura, potrebbe suscitare dubbi d'incompetenza, in mancanza di una legislazione nazionale che stabilisca i principi fondamentali in merito alla promozione del consumo alimentare a chilometro zero.

Le sole norme statali di riferimento sarebbero rinvenibili nell'art. 11 della legge 6 ottobre 2017, n. 158 (Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni). Il comma 1 di siffatto articolo prevede che i piccoli Comuni possono promuovere il consumo e la commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta e a chilometro utile, favorendone l'impiego da parte dei gestori dei servizi di ristorazione collettiva pubblica. Il comma 2 definisce «prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta» quelli con una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici, che s'impegnano a promuovere la cooperazione, lo sviluppo economico locale e stretti rapporti socio-territoriali tra produttori, trasformatori e consumatori. Per «prodotti agricoli e alimentari a chilometro utile» s'intendono, invece, quelli provenienti da un luogo di produzione o di coltivazione e allevamento della materia prima situato entro un raggio di 70 chilometri dal luogo di vendita, nonché i prodotti per i quali è dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti derivanti dal trasporto, calcolato dalla fase di produzione, fino al momento del consumo finale, sulla base di quanto stabilito con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali. Il comma 3, così, prevede che nei bandi di gara per gli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari destinati alla ristorazione collettiva costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione l'utilizzo dei prodotti agricoli e alimentari, anche biologici, provenienti da filiera corta o a chilometro utile. Ai sensi dell'art. 12 della medesima legge n. 158 del 2017, inoltre, i piccoli Comuni, sulla base delle disposizioni emanate dalle Regioni e dalle Province autonome, destinano specifiche aree alla realizzazione dei mercati agricoli per la vendita diretta, riservando prioritariamente i posteggi agli imprenditori agricoli che esercitano la vendita diretta dei citati prodotti agricoli. Simili misure sono stabilite per gli esercizi della grande distribuzione commerciale, che possono destinare una congrua percentuale annuale all'acquisto di prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile, riservando a essi uno spazio apposito all'interno dei locali.

Ulteriore disposizione di riferimento potrebbe poi rilevarsi nell'art. 95, comma 13, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), ove si stabilisce che, compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, le amministra-



zioni aggiudicatrici indicano nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito il maggiore punteggio relativo all'offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero.

Le indicate disposizioni, in ogni caso, non recherebbero una definizione legislativa di prodotto alimentare a chilometro zero, e, quanto ai prodotti da filiera corta e a chilometro utile, le definizioni sarebbero utilizzate solo al fine di regolare eventuali criteri di aggiudicazione di appalti pubblici o di realizzazione o assegnazione di spazi commerciali, sempre e soltanto a livello di piccoli Comuni.

2.1.- Ciò premesso, lo Stato argomenta in primo luogo la violazione dell'art. 117, prima comma, Cost., in relazione agli artt. 34, 35 e 36 TFUE, e dell'art. 120 Cost.

2.1.1.- L'art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 75 del 2019 definisce i prodotti a chilometro zero, ossia «i prodotti agricoli, i prodotti della pesca e dell'acquacoltura e alimentari, la cui produzione e trasformazione della materia, o dell'ingrediente primario presente in misura superiore al cinquanta per cento, avviene entro i confini amministrativi della Regione Toscana. I prodotti freschi della pesca in mare sono a chilometro zero se provenienti da punti di sbarco situati in Toscana e catturati da imbarcazioni iscritte nel registro delle imprese di pesca dei compartimenti marittimi regionali. I prodotti freschi dell'acquacoltura in mare sono a chilometro zero se provenienti da impianti collocati nelle acque costiere regionali».

Secondo la difesa statale tale definizione sarebbe discriminatoria nei confronti dei prodotti provenienti da tutte le altre parti del territorio nazionale.

In argomento, questa Corte, con la sentenza n. 292 del 2013, ha ritenuto la previsione di criteri prioritari per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva ai soggetti che utilizzino prodotti agroalimentari da filiera corta e a chilometro zero di origine regionale quale misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 del TFUE, in cui rientra ogni normativa commerciale idonea ad ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari; né criteri siffatti potrebbero ritenersi ammissibili ai sensi dell'art. 36 TFUE, che lascia impregiudicate le restrizioni alle importazioni giustificate da motivi di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali», cui la salvaguardia dell'ambiente è strettamente connessa. Infatti, il mero riferimento al trasporto all'interno della Regione e, dunque, alla provenienza locale dei prodotti agricoli, a prescindere dalla quantità di emissioni prodotte, non soddisfa nessuna delle esigenze oggetto del regime derogatorio, ma si risolve in un incentivo per gli imprenditori a impiegare determinati beni solo perché provenienti da una certa area territoriale.

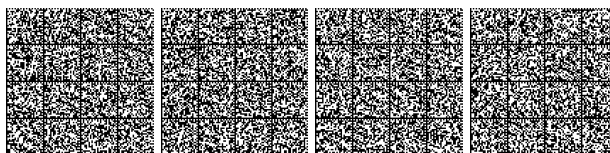
Tali argomenti, tra l'altro, sarebbero in linea con quanto indicato dal «Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti», adottato dalla Commissione europea il 27 gennaio 2011. Ivi, infatti, la previsione, da parte delle amministrazioni appaltanti, del necessario acquisto di prodotti in loco viene giustificato solo in casi del tutto eccezionali, «in cui esigenze legittime e obiettive che non sono associate a considerazioni di natura puramente economica possono essere soddisfatte soltanto dai prodotti di una certa regione» (punto 4.1.). Si tratterebbe, pertanto, di esigenze ambientali, quali quelle espresse dal riferimento al livello delle emissioni di anidride carbonica durante il trasporto; non, invece, alla mera origine regionale dei beni, la quale, da sola, non garantirebbe che le merci siano realmente a chilometri zero e che il loro trasporto abbia una minore incidenza negativa sull'ambiente.

La legge impugnata non prevedrebbe alcun sistema di calcolo delle emissioni generate dal trasporto dei generi alimentari, indicando come unico criterio selettivo l'origine regionale dei prodotti. Il che si tradurrebbe in un ingiustificato e sproporzionato ostacolo all'immissione nel mercato toscano della refezione collettiva scolastica dei prodotti provenienti da altre aree dell'intero territorio dell'Unione europea.

2.1.2.- Censure analoghe sono mosse al comma 2 dell'art. 2, che tratta dei prodotti da filiera corta, definita come la filiera produttiva costituita al massimo da un intermediario tra il produttore e la stazione appaltante.

Asserisce la parte ricorrente che, sebbene teoricamente, sia il prodotto, sia l'intermediario potrebbero non essere collegati al territorio toscano, sarebbe evidente che un requisito così restrittivo favorirebbe in modo concreto e all'atto pratico quelli localizzati in Toscana o prossimi alla parte del territorio di questa in cui si trova la stazione appaltante. Gli altri produttori, infatti, avrebbero maggiori difficoltà a raggiungere la stessa con il proprio prodotto, dovendosi servire di un solo intermediario (magazzino generale, rivenditore all'ingrosso, trasportatore). Inoltre, ciò comporterebbe costi maggiori (si pensi al trasporto o alla conservazione) rispetto ai prodotti del territorio toscano o di territori comunque prossimi alla stazione appaltante.

Andrebbe poi considerato che, ponendosi dal punto di vista della ipotetica giustificazione ambientale, un solo intermediario (ad esempio un trasportatore che copra una lunghissima distanza) potrebbe emettere una quantità di inquinanti molto maggiore di un numero più alto di intermediari operanti in un territorio (regionale o ultraregionale) ristretto.



In tal modo, l'art. 2 contrasterebbe anche con l'art. 120 Cost., traducendosi in un immediato ostacolo alla libera circolazione nel territorio nazionale dei prodotti non conformi agli indicati requisiti e delle imprese e dei lavoratori che intendano operare nei servizi della refezione collettiva scolastica.

2.1.3.- All'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, sarebbe conseguenziale quella del successivo comma 3, che fa rientrare tra i prodotti a chilometro zero o da filiera corta, ove conformi ai requisiti previsti dalle stesse disposizioni, anche quelli disciplinati da normative come quelle sulle denominazioni di origine o sulle indicazioni geografiche, o sull'etichettatura a garanzia del carattere biologico del prodotto o del carattere tradizionale del metodo di produzione, o sulla tutela delle razze a rischio di estinzione.

Tali prodotti, invece, proprio perché oggetto di discipline speciali, non dovrebbero subire ulteriori limitazioni nella circolazione di mercato, che aggraverebbero la condizione degli stessi produttori, discriminandoli rispetto a quelli di generi simili ma non tutelati.

2.1.4.- Le illegittimità riscontrabili nell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 75 del 2019 manifesterebbero la loro valenza lesiva all'art. 3, ove si prevede che la Giunta regionale, a partire dall'anno 2020, previo esperimento di una procedura di evidenza pubblica, finanzia progetti pilota - presentati da soggetti pubblici appaltanti che aggiudicano servizi di refezione collettiva scolastica, o che erogano direttamente il servizio di refezione collettiva scolastica o mediante società a partecipazione pubblica affidatarie del servizio - i quali garantiscano la fornitura di pasti nelle mense scolastiche incluse nel progetto preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta e garantiscano altresì un'iniziativa d'informazione e sensibilizzazione almeno dei fruitori della refezione scolastica.

Come già accennato, questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che prevedevano direttamente l'impiego di prodotti a chilometro zero di origine regionale quale titolo preferenziale per l'aggiudicazione dei contratti a evidenza pubblica (sono richiamate le sentenze n. 292 e n. 209 del 2013).

Nel caso di specie i progetti pilota non potrebbero attuarsi se non attraverso l'aggiudicazione degli appalti di servizio o di fornitura, che, giocoforza, potrebbero ottenere il finanziamento regionale solo se prevedano una concreta e non meramente teorica rilevanza dell'impiego dei prodotti in questione ai fini dell'aggiudicazione del contratto.

Sicché tutto si ridurrebbe nella fissazione di un criterio preferenziale di aggiudicazione, rimanendo confermata l'incidenza immediata, ma non giustificata e non proporzionata, sulla circolazione delle merci.

2.2.- In secondo luogo, le esaminate disposizioni violerebbero anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di «tutela della concorrenza».

2.2.1.- Com'è noto, in tale definizione, che riflette quella operante in ambito comunitario, questa Corte ricomprende sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia quelle di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza «nel mercato»), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza «per il mercato») (*ex plurimis*, sono richiamate le sentenze n. 291, n. 200 del 2012 e n. 45 del 2010). In questa seconda accezione, attraverso la tutela della concorrenza vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (si richiamano le sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007). Ove con la suddetta materia, considerato il suo carattere finalistico e trasversale, interferisse l'esercizio di competenze legislative delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare una disciplina con «effetti pro-concorrenziali», purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (vengono richiamate le sentenze n. 43 del 2011 e n. 431 del 2007).

Alla concorrenza per il mercato vanno ascritte, appunto, le procedure di selezione dei concorrenti e dei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici (tra le tante, sono richiamate le sentenze n. 52 del 2012, n. 339 e n. 184 del 2011). In tal senso, le misure che prevedano l'utilizzo dei prodotti agricoli di origine regionale, quale titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari e agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva, dettano un criterio che altera la concorrenza, risolvendosi in un favor per gli imprenditori che impiegano prodotti provenienti da una certa area territoriale (si richiama la sentenza n. 209 del 2013).

2.2.2.- Tali conclusioni della giurisprudenza costituzionale ben potrebbero, a detta della difesa statale, applicarsi al caso di specie, senza che possa invocarsi quanto previsto dall'art. 95, comma 13, cod. contratti pubblici, difettando nell'intervento legislativo regionale i due presupposti giustificativi di tale disposizione, ossia la proporzionalità e la dimostrata utilità per la tutela della salute e dell'ambiente.



2.3.- Alla dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge reg. Toscana n. 75 del 2019, infine, conseguirebbe anche quella dell'art. 4, che reca la copertura finanziaria degli oneri derivanti dal finanziamento dei progetti pilota.

3.- Con atto depositato il 13 marzo 2020 si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo il rigetto del ricorso.

3.1.- Premette la difesa regionale che la legge impugnata avrebbe lo scopo di diffondere la corretta educazione alimentare e la cultura del cibo e delle tradizioni alimentari toscane nella refezione scolastica.

Per tali finalità, le norme impugnate non prevedrebbero alcun collegamento con il territorio regionale e sarebbero pienamente coerenti con il regolamento (UE) n. 1305/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio. Ivi (art. 2), infatti, si stabilisce che per prodotti agricoli e alimentari da filiera corta s'intendono i prodotti agricoli e alimentari provenienti da una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici, che s'impegnano a promuovere la cooperazione, lo sviluppo economico locale e stretti rapporti socio-territoriali tra produttori, trasformatori e consumatori.

3.2.- Ciò premesso, la normativa della Regione Toscana, a differenza delle discipline regionali oggetto delle sentenze di questa Corte n. 292 e n. 209 del 2013, non detterebbe disposizioni volte a dare un assetto sistematico della materia, ma indirizzerebbe e limiterebbe il proprio intervento alla concessione di un finanziamento per progetti pilota, a cui tutti gli operatori potrebbero partecipare, senza stabilire una preclusione, né un criterio o un punteggio premiale per l'aggiudicazione, ma una regola che si riferirebbe alla gestione del servizio di refezione scolastica.

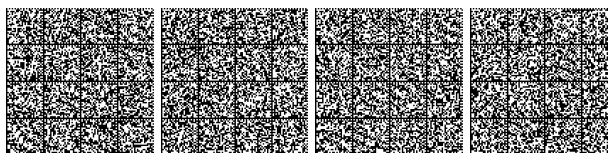
Si tratterebbe, quindi, di un intervento normativo di carattere limitato e specifico, peraltro inserito in un contesto legislativo nazionale con un'attenzione crescente alla tematica del consumo dei prodotti della filiera corta o a chilometro zero (art. 95, comma 13, del d.lgs. n. 50 del 2016; art. 22 della legge 28 luglio 2016, n. 154, recante «Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale»; art. 11 della legge n. 158 del 2017); inoltre, non s'introdurrebbe alcun obbligo per i soggetti pubblici appaltanti d'inserire nei capitolati degli appalti per la ristorazione collettiva scolastica l'utilizzo di prodotti a chilometro zero quale titolo preferenziale per l'aggiudicazione.

Infondata sarebbe altresì l'affermazione della parte ricorrente relativa all'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 75 del 2019, che non opererebbe alcuna estensione della definizione dei prodotti a chilometro zero e da filiera corta ai prodotti oggetto di specifiche norme di tutela, ma prevedrebbe che anche questi ultimi rientrino nelle finalità di promozione dei prodotti stabilite dall'art. 1 della medesima legge, non oggetto di impugnativa.

3.3.- In ogni caso, i profili d'illegittimità costituzionale eccepiti nel ricorso non sarebbero fondati anche ipotizzando che la norma regionale vada ad incidere sui criteri di aggiudicazione dell'appalto del servizio di refezione scolastica.

3.3.1.- Diversamente da quanto sostenuto nel ricorso, il codice dei contratti pubblici consentirebbe il ricorso a un punteggio premiale per la somministrazione dei prodotti da filiera corta e a chilometro zero (art. 95, comma 13); il legislatore, in tal senso, avrebbe ritenuto i medesimi di minore impatto sulla salute e sull'ambiente e, dunque, non vi sarebbero ulteriori dimostrazioni che l'amministrazione dovrebbe offrire nel caso specifico. Ulteriore conferma sarebbe data dal successivo art. 144, secondo cui, in relazione ai servizi di ristorazione, la valutazione dell'offerta tecnica tiene conto, tra l'altro, degli aspetti relativi alla qualità dei generi alimentari, con particolare riferimento anche a quella di prodotti provenienti da sistemi di filiera corta.

D'altronde, questa valorizzazione dei prodotti da filiera corta e a chilometro zero sarebbe già da tempo consentita. Infatti, le Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica, approvate nella Conferenza unificata con provvedimento del 29 aprile 2010, stabiliscono che il servizio di refezione scolastica deve garantire la qualità dei prodotti, direttamente e indirettamente correlati con le politiche alimentari, quali la sicurezza del lavoratore, il benessere animale, le tradizioni locali e tipicità; a tal fine, la valutazione della qualità dell'offerta può concernere elementi caratterizzanti le priorità che s'intendono perseguire, fra cui gli alimenti a filiera corta, cioè che abbiano viaggiato poco e abbiano subito pochi passaggi commerciali prima di arrivare alla cucina o alla tavola. Per favorire l'utilizzo di tali alimenti possono essere attribuiti punteggi diversi, premiando i prodotti locali. Inoltre, si prevede l'opportunità che le Regioni elaborino un documento nel quale vengano elencati alcuni principi che aiutino le amministrazioni pubbliche a definire capitolati d'appalto capaci di rispettare le norme di libera circolazione delle merci in ambito comunitario, tutelando contestualmente la freschezza, il chilometro zero/filiera corta, i prodotti locali (non necessariamente ancora classificati tra i tipici o tradizionali), il tempo di trasporto di alimenti e pasti, dando rilievo a un trasporto in tempi quanto più possibile brevi.



Dunque, quanto previsto dal legislatore regionale costituirebbe un'attuazione di norme dettate per la ristorazione scolastica da dieci anni. E, non a caso, sulla materia vi sarebbe un'abbondante produzione normativa regionale, non contestata e vigente.

4.- In prossimità dell'udienza la Regione Toscana ha presentato una memoria insistendo sulle ragioni per il rigetto del ricorso statale.

4.1.- Secondo la difesa regionale le disposizioni oggetto di censura sarebbero espressione delle competenze regionali in materia di «tutela della salute», «alimentazione», nonché di «agricoltura», «pesca e acquacoltura», di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

La legittimità dell'intervento legislativo troverebbe oggi ulteriore conferma nell'art. 58 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 13 ottobre 2020, n. 126, che ha istituito il fondo per la filiera della ristorazione, finalizzato a erogare contributi alle imprese per l'acquisto di prodotti, inclusi quelli vitivinicoli, di filiere agricole e alimentari, anche DOP e IGP, valorizzando la materia prima del territorio (previsione successivamente attuata dal decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 27 ottobre 2020, recante «Criteri e modalità di gestione del Fondo per la filiera della ristorazione istituito ai sensi dell'articolo 58 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126»).

Sarebbe di conseguenza evidente l'ammissibilità di finanziamenti volti a promuovere l'utilizzo di prodotti di filiera nel territorio, come disposto dalle norme impugnate.

D'altronde, in base al regolamento n. 1305/2013/UE, la Regione Toscana, nel Programma di sviluppo rurale 2014-2020 per l'impiego delle risorse del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, ha già previsto e finanziato, attraverso appositi bandi, progetti di valorizzazione della filiera. Il che dimostrerebbe come tale azione sia ammessa proprio dalla normativa comunitaria e venga da tempo svolta dalle Regioni, nell'ambito delle competenze loro attribuite dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

### *Considerato in diritto*

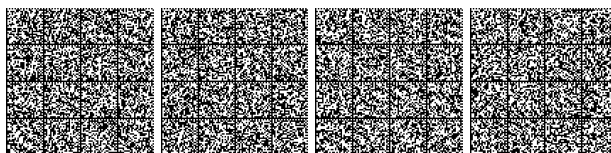
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al numero 19 del registro ricorsi 2020, ha impugnato gli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche).

1.1.- Tali disposizioni definiscono i prodotti a chilometro zero e da filiera corta, rispettivamente individuati in quelli provenienti da attività produttive o di trasformazione o manipolazione effettuate nei confini amministrativi regionali e nei prodotti provenienti da una filiera produttiva costituita al massimo da un intermediario tra il produttore e la stazione appaltante. Il regime previsto per tali prodotti viene esteso a quelli regolati dalle norme europee e interne sulle varie produzioni tutelate, ove conformi ai medesimi requisiti (art. 2).

Al fine di promuovere l'utilizzo dei prodotti in questione la Regione finanzia - stanziando le relative somme per le annualità 2020 e 2021 (art. 4) - progetti pilota, presentati, previo esperimento di una procedura di evidenza pubblica, sia da soggetti pubblici appaltanti che aggiudicano servizi di refezione collettiva scolastica, sia da soggetti che erogano il servizio di refezione collettiva scolastica direttamente o mediante società a partecipazione pubblica affidatarie. Tali progetti sono volti a garantire la fornitura di pasti nelle mense scolastiche incluse nel progetto preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta e a garantire altresì un'iniziativa d'informazione e sensibilizzazione almeno dei fruitori della refezione scolastica (art. 3).

2.- Secondo lo Stato le disposizioni impugnate lederebbero il primo comma dell'art. 117 della Costituzione - in relazione agli artt. 34, 35 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 - e il secondo comma, lettera e), del medesimo articolo, nonché l'art. 120 Cost.

2.1.- In primo luogo, la previsione di criteri prioritari per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva a soggetti che utilizzino prodotti agroalimentari da filiera corta e a chilometro zero di origine regionale costituirebbe una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 e non giustificata dall'art. 36 TFUE, che fa salve le ragioni di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali». Infatti, la mera origine regionale dei beni non garantirebbe che gli stessi siano realmente a chilometro zero e che il loro trasporto abbia una minore incidenza negativa sull'ambiente. In ogni caso, tale preferenza si risolverebbe in un immediato ostacolo alla libera circolazione tra le Regioni dei prodotti privi degli indicati requisiti e delle imprese e dei lavoratori che intendano operare nei servizi della refezione collettiva scolastica.



2.2.- Le misure in questione, in secondo luogo, detterebbero un criterio che altera la concorrenza, risolvendosi in un favor per gli imprenditori che impiegano prodotti provenienti da una certa area territoriale, senza che possa invocarsi quanto previsto dall'art. 95, comma 13, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). Infatti, sebbene tale disposizione consenta d'inserire nei bandi adottati dalle amministrazioni aggiudicatrici un maggiore punteggio per le offerte che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero, nell'intervento legislativo regionale difetterebbero siffatti presupposti giustificativi.

3.- In via preliminare devono dichiararsi inammissibili le questioni relative all'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 75 del 2019.

Pur essendo strettamente collegata a quanto previsto dai commi 1 e 2 dello stesso art. 2, infatti, tale disposizione non è contenuta nella relazione allegata alla deliberazione a impugnare del Consiglio dei ministri (*ex plurimis*, sentenze n. 208 del 2020, n. 228 del 2017, n. 239 del 2016, n. 246 del 2013 e n. 7 del 2011).

4.- Nel merito le censure del ricorrente relative all'asserita violazione del riparto interno delle competenze legislative tra Stato e Regioni assumono carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto alle doglianze concernenti la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (*ex plurimis*, sentenze n. 114 del 2017, n. 209 del 2013, n. 219 del 2012, n. 67 del 2010 e n. 368 del 2008).

In riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 120 Cost., le questioni sono fondate.

4.1.- La valorizzazione dei prodotti "a chilometro zero" e da "filiera corta" - con cui sono comunemente intesi, rispettivamente, i prodotti per i quali vi sia una breve distanza tra il luogo di produzione e quello di consumo e quelli che abbiano subito un limitato passaggio d'intermediari tra produttore e consumatore finale - trova oggi un crescente riscontro nell'ordinamento, anche sulla spinta del diritto europeo, al fine di promuovere il consumo di alimenti a ridotto impatto ambientale.

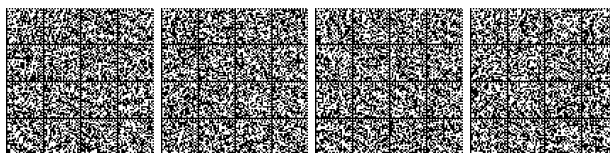
Così, ad esempio, l'art. 11 della legge 6 ottobre 2017, n. 158 (Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni) attribuisce, nei bandi di gara per gli appalti pubblici di servizi o di forniture di alimenti destinati alla ristorazione collettiva, un titolo preferenziale per l'utilizzo dei prodotti «a filiera corta» e a «chilometro utile». I primi sono individuati nei prodotti provenienti da una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici; i secondi nei prodotti provenienti da un luogo di produzione, di coltivazione o di allevamento della materia prima situato entro un raggio di 70 chilometri dal luogo di vendita, nonché in quelli per cui è dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti dalla produzione al consumo finale.

Similmente, il codice dei contratti pubblici, all'art. 95, comma 13, stabilisce che, compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, i bandi di gara possano prevedere un maggiore punteggio per l'offerta di beni, lavori o servizi con minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero. Inoltre, il successivo art. 144, comma 1, prevede che, nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva, la valutazione dell'offerta tiene conto, in particolare, dei prodotti provenienti da sistemi di filiera corta.

In attuazione di tali disposizioni, il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 marzo 2020 (Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari) definisce, nell'Allegato 1, filiera corta «sia la vendita diretta tra produttore primario o associazioni di produttori primari e centro di preparazione del pasto, sia la vendita tra l'impresa che gestisce la piattaforma per la distribuzione dei prodotti, purché questa si configuri come unico intermediario con il produttore primario e centro di preparazione del pasto e purché la piattaforma sia collocata entro il Km 0 (o chilometro utile, nel caso dei piccoli comuni)». Per chilometro zero, invece, s'intende «una distanza tra terreno coltivato/sito dell'allevamento e centro di cottura, o interno o esterno, di 200 Km» (nel caso dei piccoli comuni 70 Km). L'utilizzo di tali prodotti costituisce, appunto, un criterio premiale che deve essere attribuito dalla stazione appaltante.

Con particolare riferimento alla refezione scolastica, infine, le Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica, approvate dalla Conferenza unificata il 29 aprile 2010, stabiliscono che, nella valutazione della qualità dell'offerta per l'affidamento del servizio, possa tenersi conto dell'uso degli alimenti a filiera corta, cioè che abbiano viaggiato poco e abbiano subito pochi passaggi commerciali prima di arrivare alla cucina o alla tavola, attribuendo punteggi diversi e premiando i prodotti locali.

4.2.- Pertanto, sebbene possa senz'altro affermarsi che l'ordinamento consente, al fine di promuovere l'utilizzo dei prodotti da filiera corta o a chilometro zero, la previsione di criteri premiali nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva, ciò non comporta la possibilità per le Regioni di dare una priorità agli alimenti prodotti o trasformati all'interno dei confini regionali.





Come già chiarito da questa Corte, infatti, le procedure di selezione dei concorrenti e i criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici sono ascrivibili alla materia della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - che riflette la definizione operante in ambito comunitario - nella specie alla concorrenza «per il mercato» (*ex multis*, sentenze n. 166 del 2019, n. 209 del 2013, n. 52 del 2012, n. 339, n. 184 e n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007).

In tal senso, disposizioni recanti un titolo preferenziale per l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale non solo non favoriscono la concorrenza, ma chiaramente la alterano, privilegiando gli imprenditori che impiegano tali prodotti e non quelli con caratteristiche analoghe, ancorché provenienti da aree che, sebbene fuori Regione, ben possono trovarsi a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (sentenza n. 209 del 2013); il che si risolve altresì in un ostacolo alla libera circolazione delle merci ai sensi, sia dell'art. 120 Cost., sia del diritto europeo (sentenza n. 292 del 2013).

4.3.- Ciò precisato, l'art. 3 della legge reg. Toscana n. 75 del 2019 non regola direttamente un criterio premiale nell'aggiudicazione del servizio di ristorazione collettiva, bensì la predisposizione di progetti pilota, presentati dalle stazioni appaltanti e finanziati dalla Regione (art. 4), che devono garantire la fornitura di pasti con l'utilizzo di almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta.

Tali progetti, sia che il servizio di refezione collettiva scolastica venga affidato tramite procedure di aggiudicazione, sia che, invece, le stazioni appaltanti provvedano all'erogazione direttamente o tramite società in house, in quanto progetti pilota, hanno un senso solo se prefigurano i caratteri che s'intendono favorire per siffatto servizio. E i caratteri qui incentivati incidono negativamente sulla concorrenza e sulla circolazione dei prodotti alimentari, favorendo quelli di origine regionale.

Nella specie, l'art. 2, comma 1, definisce a «chilometro zero» i prodotti agricoli, i prodotti della pesca e dell'acquacoltura e quelli alimentari per i quali la produzione e trasformazione avviene entro i confini amministrativi della Regione Toscana, nonché quelli provenienti da punti di sbarco situati in Toscana e catturati da imbarcazioni iscritte nel registro delle imprese di pesca dei compartimenti marittimi regionali, ovvero provenienti da impianti collocati nelle acque costiere regionali. Per quanto concerne i prodotti da filiera corta, invece, il successivo comma 2 individua gli stessi in quelli che provengono da filiere produttive caratterizzate al massimo da un intermediario tra il produttore e la stazione appaltante.

Tali definizioni non si collegano, in quanto tali, a un criterio di prossimità tra produzione e vendita, né a un trasporto delle merci breve o con una bassa emissione di sostanze inquinanti, ma fanno una selezione in base al collegamento con il territorio regionale.

Infatti, il chilometro zero è delineato, in difformità da quanto previsto dalla sopra ricordata normativa statale, solo in base alla produzione e trasformazione del prodotto all'interno della Regione Toscana, escludendo così le aree di prossimità extra-regionali, che ben potrebbero offrire prodotti con analoghe caratteristiche e che comportino persino una minore distanza tra produzione e consumo. La qual cosa non trova corrispondenza neppure nella disciplina vigente in altre Regioni, come invece asserito dalla difesa regionale, salvo il caso delle norme dichiarate appunto costituzionalmente illegittime dalle ricordate sentenze n. 292 e n. 209 del 2013.

Riguardo alla filiera corta, invece, da un lato, il riferimento a un unico intermediario non esclude che il trasporto da lui effettuato copra una distanza maggiore di quella di due intermediari che operino in un territorio ristretto, e produca così effetti ambientali nocivi; dall'altro lato, ai sensi dell'art. 3 della legge regionale in esame, i progetti pilota devono garantire pasti preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta, con un'espressione che rende comunque imprescindibile il legame con il territorio regionale, insito nella definizione di chilometro zero recata dalle disposizioni impugnate.

Tale legame, pertanto, non consente di riscontrare quelle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute in forza delle quali, ai sensi dell'art. 95, comma 13, del codice dei contratti pubblici, nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici, è possibile attribuire punteggi premiali per l'utilizzo di prodotti a chilometro zero e da filiera corta.

Il legislatore toscano, in conclusione, pur perseguendo il fine di valorizzare i prodotti del territorio - di per sé non illegittimo e, non a caso, non censurato dallo Stato - realizza siffatto obiettivo favorendo i prodotti e i produttori regionali, con una evidente discriminazione per chi faccia uso di prodotti di diversa provenienza.

5.- La declaratoria d'illegittimità costituzionale deve estendersi anche all'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 75 del 2019 - che si limita a far rientrare i prodotti a denominazione protetta o a marchio tutelato (oggetto, tra l'altro, di specifiche disposizioni di diritto europeo), ove ne rispettino i requisiti, nelle definizioni di chilometro zero e filiera corta - in virtù del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale con le censurate disposizioni della medesima legge (sentenza n. 34 del 2012), in assenza di cui l'art. 2, comma 3, resta privo di autonoma portata normativa (sentenze n. 217 del 2015 e n. 141 del 2010).

6.- La questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è assorbita.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 75 del 2019, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento al primo comma dell'art. 117 della Costituzione - in relazione agli artt. 34, 35 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 - e al secondo comma, lettera e), del medesimo articolo, nonché all'art. 120 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Giuliano AMATO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210031

N. 32

*Sentenza 28 gennaio - 9 marzo 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Stato civile - Stato giuridico del nato (in Italia) a seguito di procreazione medicalmente assistita (PMA) di tipo eterologo, mediante tecniche praticate all'estero nell'ambito di una coppia formata da due donne - Possibilità di attribuire lo status di figlio riconosciuto anche alla madre c.d. d'intenzione, in assenza delle condizioni per l'adozione in casi particolari e laddove sia accertato giudizialmente l'interesse del minore - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento, nonché violazione dei principi costituzionali e convenzionali con riferimento al diritto del minore al mantenimento, all'educazione, all'istruzione e ai diritti successori nei confronti del genitore intenzionale - Inammissibilità delle questioni - Ricontrato vuoto di tutela del minore - Intollerabilità dell'ulteriore inerzia legislativa.**

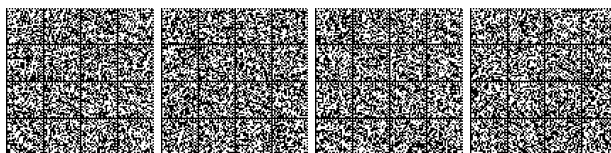
- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 8 e 9; codice civile, art. 250.
- Costituzione, artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14; Convenzione sui diritti del fanciullo, artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) e 250 del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Padova, nel procedimento vertente tra V. B. e C. R., con ordinanza del 9 dicembre 2019, iscritta al n. 79 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di V. B. e C. R., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Vittorio Angiolini, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, Sara Valaguzza e Alexander Schuster per V. B., l'avvocato Massimo Rossetto per C. R. e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2021.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 9 dicembre 2019, il Tribunale ordinario di Padova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) e 250 del codice civile, in riferimento agli artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9 della Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

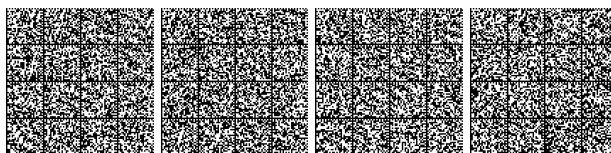
1.1.- Il Collegio premette di essere stato adito dalla madre intenzionale di due gemelle, nate a seguito del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) - cui si è sottoposta l'allora partner della stessa - per ottenere, in via principale, l'autorizzazione a dichiarare all'ufficiale dello stato civile di essere genitore, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 40 del 2004, o di essere dichiarata tale dalla sentenza dello stesso Tribunale per aver prestato il consenso alla fecondazione eterologa, ai sensi dell'art. 6 della medesima legge.

Il rimettente precisa che la ricorrente ha anche chiesto, in via subordinata, di essere autorizzata a riconoscere davanti all'ufficiale di stato civile le minori quali proprie figlie ovvero di accertare tale riconoscimento, pronunciando ai sensi dell'art. 250, quarto comma, cod. civ., una sentenza che tenga luogo del consenso da lei stessa prestato e rifiutato dalla madre che ne dichiarò la nascita e le riconobbe.

In via ulteriormente subordinata, è stato chiesto al Tribunale di Padova di ordinare all'ufficiale dello stato civile la rettificazione degli atti di nascita delle minori, sì che risulti che le stesse sono nate a seguito di fecondazione eterologa, sulla base del consenso prestato dalla madre biologica e dalla ricorrente, madre intenzionale.

Il Collegio premette che la ricorrente chiede anche di attribuire alle minori, in forza dell'art. 250, quarto comma, ultimo periodo, cod. civ. e dell'art. 262 cod. civ., il proprio cognome e che siano pronunciati gli opportuni provvedimenti in relazione al loro affidamento e mantenimento, ai sensi dell'art. 315-bis cod. civ.

Dalla discussione della causa in udienza pubblica, dai documenti prodotti e dalle allegazioni non contestate, il Tribunale dichiara che è inequivocabile la condivisione del progetto di PMA. Le parti hanno convissuto, pur senza residenza anagrafica comune, anche dopo la nascita delle bambine per quasi cinque anni, con coinvolgimento di entrambe nella cura, nell'educazione e nella crescita delle stesse. La peculiarità della fattispecie in esame - prosegue il rimettente - è costituita dalla circostanza che le minori sono nate in Italia, ma non vi è stata alcuna dichiarazione congiunta davanti all'ufficiale di stato civile in occasione della nascita. La relazione fra le due donne è cessata e l'adozione in casi particolari, di cui all'art. 44, comma 1, lettera *d*), della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori) è risultata impraticabile, in quanto l'art. 46 della medesima legge prescrive l'assenso del genitore legale dell'adottando, che, nella specie, è stato negato.



Il Collegio osserva che, nonostante la partecipazione al progetto condiviso di maternità, la convivenza durata cinque anni e una relazione genitoriale di fatto intrattenuta con le bambine fino al 2017, queste ultime sono legalmente figlie della sola madre biologica, che non consente né il riconoscimento, né l'adozione e vieta ogni rapporto con la ricorrente madre intenzionale. Il Tribunale di Padova segnala, inoltre, che anche il Tribunale per i minorenni è intervenuto, ai sensi dell'art. 333 cod. civ., finora senza esito nel ripristinare i rapporti con la ricorrente.

1.2.- Il Collegio rimettente ritiene pertanto che gli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 - che dispongono che i nati a seguito di PMA anche di tipo eterologo hanno lo stato di figli «riconosciuti dalla coppia che ha espresso la volontà di ricorrere alle tecniche» di PMA, stato che non può essere oggetto di disconoscimento di paternità, né di impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità - non possano essere interpretati se non nel senso di escludere il riconoscimento dello stato di figli dei nati da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, in violazione dell'art. 5 della citata legge n. 40 del 2004.

Analogamente, anche l'art. 250, quarto comma, cod. civ. non consentirebbe di autorizzare il riconoscimento dello stato di figli dei nati da PMA eterologa, praticata da una coppia dello stesso sesso, da parte della madre intenzionale, superando il dissenso della madre biologica. Il Tribunale di Padova, pertanto, ritiene che - sulla base delle norme censurate - non sia possibile accogliere le domande della ricorrente. Proprio per questo riscontra un vuoto di tutela nel garantire l'interesse delle minori.

Le disposizioni richiamate, infatti, sistematicamente interpretate, non consentirebbero al nato nell'ambito di un progetto di procreazione medicalmente assistita eterologa, praticata da una coppia dello stesso sesso, l'attribuzione dello status di figlio riconosciuto anche da parte della madre intenzionale, che ha prestato il consenso alla pratica fecondativa, se non sia possibile procedere all'adozione nei casi particolari, qualora sia accertato giudizialmente l'interesse del minore.

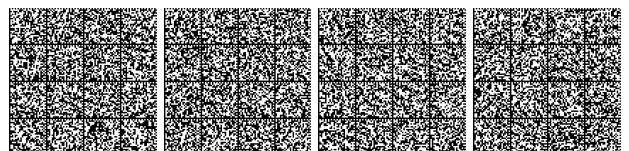
Il rimettente segnala, inoltre, che nella specie non sarebbero neppure utilizzabili gli strumenti individuati dalla giurisprudenza di legittimità in casi simili per tutelare l'interesse dei minori, consistenti nella trascrizione dell'atto di nascita formato all'estero, ove la nascita sia avvenuta in un altro Paese la cui legislazione ammette l'omogenitorialità, e nell'adozione in casi particolari, per il fatto che l'assenso della madre biologica e legale, indispensabile ai sensi dell'art. 46 della legge n. 183 del 1984, è stato negato.

Il denunciato vuoto di tutela si risolverebbe, quindi, nella lesione di diritti costituzionalmente e convenzionalmente garantiti dagli artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, come interpretati dalla Corte di Strasburgo, e agli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

In particolare, gli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 e 250 cod. civ. lascerebbero privo di tutela il diritto inviolabile del minore all'identità garantito dall'art. 2 Cost., da cui discende l'azionabilità dei suoi diritti nei confronti di chi si è assunto la responsabilità di procreare nell'ambito di una formazione sociale che, benché non riconducibile alla famiglia tradizionale, sarebbe comunque meritevole di tutela. In tal modo sarebbe violato il diritto di ciascun bambino ad avere due persone che si assumono la responsabilità di provvedere al suo mantenimento, alla sua educazione e istruzione, nei cui confronti poter vantare diritti successorii, ma soprattutto agire in caso di inadempimento e di crisi della coppia. Il contrasto evidenziato è con gli artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU. Il Collegio rimettente ricorda che tale disposizione è al centro di numerose pronunce della Corte EDU (sono richiamate le sentenze 26 giugno 2014, *Mennesson* contro Francia, e *Labassee* contro Francia). Dell'art. 8 CEDU si occupa anche il parere reso il 10 aprile 2019 ai sensi del Protocollo n. 16 alla CEDU, per affermare che l'assenza di riconoscimento di un 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 ledere gravemente il suo diritto alla vita privata.

Le norme censurate, inoltre, là dove non comprendono anche i nati da PMA eterologa praticata da coppie dello stesso sesso, determinerebbero una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti di questi ultimi, rispetto ai nati da PMA praticata da coppia eterosessuale e anche rispetto ai nati da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, nella situazione in cui la madre biologica presta il suo assenso all'adozione in casi particolari.

I nati da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, per i quali non si possa ricorrere all'adozione in casi particolari, sarebbero destinati a un perenne stato di figli con un solo genitore, non riconoscibili dall'altra persona che ha contribuito al progetto procreativo. Essi si troverebbero in una situazione giuridica diversa e deteriore rispetto a quella di tutti gli altri nati (compresi i nati da rapporto incestuoso), senza che si possa rinvenire altra giustificazione se non l'orientamento sessuale delle persone che hanno partecipato al progetto procreativo, in violazione dell'art. 3 e dell'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU. La nuova categoria di nati "non riconoscibili" contrasterebbe anche con il principio di unicità dello status giuridico dei figli, che ha connotato tutti gli interventi legislativi più recenti in materia di filiazione (la legge 10 dicembre 2012, n. 219, recante «Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali», e il decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 recante «Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219»).



Sarebbe, infine, violato l'impegno assunto dallo Stato italiano, in sede di ratifica della Convenzione sui diritti del fanciullo (in specie agli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9) 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), nonché a tenere in considerazione «l'interesse prevalente del minore» in tutte le decisioni relative ai bambini (art. 3).

Pertanto, il Tribunale conclude dichiarando non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti delle norme di cui agli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 e 250 cod. civ. là dove, sistematicamente interpretate, 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 e sia accertato giuridicamente l'interesse del minore.

Quanto alla rilevanza delle questioni, il Collegio rimettente osserva che l'applicazione delle norme censurate è evidentemente ineliminabile nell'*iter* logico-giuridico che si deve percorrere per la decisione. Solo l'accoglimento delle questioni consentirebbe di accogliere le domande della ricorrente, laddove, in caso opposto, l'attuale stato della normativa imporrebbe una pronuncia di rigetto.

2.- Si è costituita in giudizio la ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che le questioni sollevate con l'ordinanza del Tribunale di Padova siano accolte.

In via preliminare, la difesa della ricorrente sottolinea che il carattere additivo della questione di legittimità costituzionale sollevata non ne pregiudica l'ammissibilità, poiché l'addizione richiesta sarebbe a "rime obbligate".

Il vuoto di tutela potrebbe essere colmato solo nel modo indicato dal rimettente, estendendo anche ai nati nell'ambito di un progetto di PMA, praticata da una coppia di donne, quel che già le disposizioni censurate garantiscono agli altri nati da fecondazione assistita, ossia l'attribuzione dello status di figlio e il riconoscimento della responsabilità genitoriale di ambedue i genitori, che siano tali per aver preso parte e aver consentito in condivisione al progetto di procreazione, quando sia accertato l'interesse del minore.

Ciò anche in considerazione dei limiti specifici derivanti dalla disciplina dell'adozione in casi particolari, per cui è necessario l'assenso dei genitori biologici dell'adottando, perché l'adottante - che abbia instaurato un rapporto di coniugio o di convivenza con il genitore biologico - è soggetto terzo che tipicamente subentra in una fase successiva al concepimento e alla nascita. Nel caso di conflittualità, l'impossibilità di superare il dissenso del genitore biologico, ai sensi dell'art. 46 della legge sull'adozione, rivelerebbe la necessità di applicare direttamente la disciplina generale di costituzione del rapporto di filiazione fuori dal matrimonio, unico strumento di tutela dell'interesse del minore.

Nel merito, la difesa della ricorrente nel giudizio principale sottolinea come non sia in discussione la legittimità del divieto di accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita da parte delle coppie formate da persone dello stesso sesso, su cui la Corte si è di recente pronunciata con la sentenza n. 221 del 2019, ma esclusivamente l'irragionevole discriminazione operata nei confronti dei nati e concepiti da PMA per effetto di un progetto genitoriale avviato e condotto a termine da due persone dello stesso sesso. Le norme censurate, infatti, là dove impediscono il riconoscimento del legame fra nato e partner della coppia omosessuale femminile non legata dal punto di vista biologico e genetico, non farebbero altro che impedire l'adempimento dei doveri di cura da parte di entrambi i genitori, prescritto dall'art. 30 Cost., sottraendo al minore una figura che pure intende continuare ad assumersi i compiti insiti nell'esercizio della responsabilità genitoriale. La declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate mirerebbe a impedire che le vicende personali che intercorrono nella coppia (eterosessuale o omosessuale) possano compromettere la definizione dello status di figlio e renderlo oggetto di contrattazione. La discrezionalità del legislatore e il favor da quest'ultimo espresso per la famiglia tradizionale incontrerebbe, comunque, il limite degli interessi dei minori e del divieto di scelte discriminatorie per motivi di genere e orientamento sessuale. Tale limite sarebbe superato, considerato, tra l'altro, che taluni orientamenti nazionali e internazionali delle scienze psicologiche e cliniche evidenziano l'assenza di pregiudizi per il benessere dei figli minori quando si instaura un legame con due figure genitoriali dello stesso sesso.

3.- Si è costituita in giudizio anche la madre biologica, parte resistente nel giudizio *a quo*, e ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Padova siano dichiarate inammissibili.

La difesa della parte resistente ritiene che il riconoscimento del minore concepito mediante PMA di tipo eterologo, da parte di una donna legata affettivamente, in quel momento, a quella che lo ha partorito, ma non avente alcun legame biologico con lo stesso, si ponga in contrasto con l'art. 5 della legge n. 40 del 2004, e con l'esclusione del ricorso a tali tecniche da parte di coppie omosessuali, riconosciuto non illegittimo dalla sentenza di questa Corte n. 221 del 2019, non essendo consentita, al di fuori dei casi previsti dalla legge, la realizzazione di forme di genitorialità svincolate dal rapporto biologico. Non sarebbe, quindi, possibile desumere dall'art. 9 della legge n. 40 del 2004 un principio generale secondo cui, ai fini dell'instaurazione del rapporto di filiazione, può considerarsi sufficiente il mero dato volontaristico o intenzionale rappresentato dal consenso prestato alla procreazione medicalmente assistita o comunque dall'adesione a un comune progetto genitoriale.



L'intera disciplina del rapporto di filiazione, così come delineata dal codice civile, sarebbe tuttora saldamente ancorata al rapporto biologico tra il nato e i genitori, la cui esclusione richiederebbe, a pena di inevitabili squilibri, radicali modifiche di sistema, non realizzabili attraverso un intervento episodico del giudice. La stessa Corte costituzionale - prosegue la difesa della resistente - pur avendo posto in risalto la libertà e la volontarietà dell'atto che consente di diventare genitori, ne ha riconosciuto il necessario bilanciamento, da demandare al legislatore, con altri valori costituzionalmente protetti.

La difesa della parte resistente nel giudizio principale esclude, inoltre, che sia ravvisabile un contrasto, sul punto, con la giurisprudenza della Corte EDU, che ha ritenuto non sussistente la violazione del diritto al rispetto della vita familiare del minore a causa del mancato riconoscimento del rapporto di filiazione, ove sia assicurata in concreto la possibilità di condurre un'esistenza paragonabile a quella delle altre famiglie. Una simile violazione non sarebbe configurabile nel caso di specie, in cui non è in discussione il rapporto di filiazione con il genitore biologico, ma solo quello con il genitore d'intenzione, il cui mancato riconoscimento non precluderebbe al minore l'inserimento nel nucleo familiare della coppia genitoriale, né l'accesso al trattamento giuridico ricollegabile allo status filiationis, pacificamente riconosciuto nei confronti dell'altro genitore.

Nessun contrasto si ravviserebbe con il riconoscimento dell'efficacia nel nostro ordinamento dell'atto di nascita formato all'estero, da cui risulti che il nato, concepito con il ricorso a tecniche di PMA, è figlio di due persone dello stesso sesso, ancorché una di esse non abbia alcun rapporto biologico con il minore. Il riconoscimento dell'atto di nascita straniero non farebbe venir meno l'estraneità dello stesso all'ordinamento italiano, che si limiterebbe a consentire la produzione dei relativi effetti, così come previsti e regolati dall'ordinamento di provenienza, nei limiti del rispetto dell'ordine pubblico, inteso quale insieme dei valori fondanti dell'ordinamento in un determinato momento storico.

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che chiede che le questioni vengano dichiarate inammissibili.

Anzitutto, la difesa statale ritiene che il rimettente si limiti a censurare l'inerzia del legislatore, in una materia in cui quest'ultimo dispone di un ampio ambito di discrezionalità, mentre questa Corte non avrebbe gli strumenti per imporre al legislatore di attivarsi.

L'aggiunta richiesta dal rimettente non sarebbe, pertanto, costituzionalmente necessaria.

Inoltre, l'ostacolo all'interpretazione estensiva degli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004, che consenta il riconoscimento dello status di figlio del nato da PMA, praticata da coppie dello stesso sesso, sarebbe rinvenibile non già nelle norme citate e censurate, quanto piuttosto negli artt. 4 e 5 della medesima legge, non censurati.

Infine, tutte le argomentazioni svolte a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Padova sarebbero prive di rilevanza, in quanto non sarebbe stato fatto valere in giudizio il diritto delle minori a ottenere il riconoscimento da parte del secondo genitore, quanto piuttosto il diritto della madre intenzionale a essere considerata genitore legale delle minori, come emergerebbe dalla circostanza che le minori non risultano essere parti del giudizio.

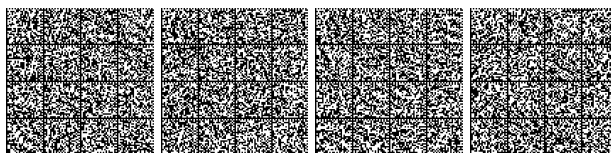
5.- Ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale sono state depostate tre opinioni scritte, a titolo di amici curiae.

Con decreto presidenziale del 3 dicembre 2020, sono state ammesse - perché conformi ai criteri previsti al citato art. 4-ter delle Norme integrative - le opinioni scritte del "Centro Studi Rosario Livatino" e della "Avvocatura per i diritti LGBTI - Associazione di promozione sociale".

Il Centro Studi Rosario Livatino chiede che la Corte dichiari manifestamente infondate le questioni sollevate dal Tribunale di Padova. L'accoglimento delle questioni introdurrebbe una genitorialità omosessuale fondata su uno status filiationis pieno anche nei confronti del genitore non biologico, che priverebbe il minore di ogni diritto verso il genitore biologico di sesso diverso dall'altro, rispetto al quale la filiazione resterebbe sempre accertabile, eludendosi, inoltre, la necessità dell'assenso del genitore biologico esercente la responsabilità.

L'Avvocatura per i diritti LGBTI auspica che questa Corte individui una soluzione in linea con la giurisprudenza di Corti costituzionali straniere, ampiamente illustrata nell'opinione scritta, al fine di offrire adeguata tutela al nato, reputando applicabile l'art. 8 della legge n. 40 del 2004, o accogliendo la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Padova. Il consenso alla PMA - espresso all'estero da due donne in forme equivalenti a quelle previste dall'art. 6 della medesima legge n. 40 del 2004 - sarebbe idoneo e sufficiente all'assunzione della responsabilità genitoriale rispetto al nato in Italia, dal momento che l'art. 8 della citata legge tutela il nato a prescindere dalle concrete condotte di chi lo ha voluto.

6.- All'udienza pubblica le parti e la difesa statale hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle memorie scritte.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Padova dubita della legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) e 250 del codice civile, in quanto, sistematicamente interpretati, non consentirebbero al nato nell'ambito di un progetto di procreazione medicalmente assistita eterologa, praticata da una coppia dello stesso sesso, l'attribuzione dello status di figlio riconosciuto anche dalla madre intenzionale che abbia prestato il consenso alla pratica fecondativa, ove non vi siano le condizioni per procedere all'adozione nei casi particolari e sia accertato giudizialmente l'interesse del minore.

Secondo il rimettente, le citate disposizioni garantirebbero il riconoscimento del legame di filiazione del nato, a seguito del ricorso a tecniche di PMA eterologa, nei confronti di entrambi i soggetti che hanno prestato il consenso e che si sono, conseguentemente, assunti la responsabilità genitoriale, solo ove tali soggetti rientrino fra coloro che hanno potuto accedere a una tale tecnica procreativa ai sensi dell'art. 5 della medesima legge n. 40 del 2004 e cioè solo ove siano di sesso diverso.

Pertanto, esse lascerebbero privo di tutela l'interesse del minore, nato a seguito di fecondazione assistita praticata da due donne, al riconoscimento del rapporto di filiazione con la madre intenzionale, non essendovi nella fattispecie in esame neppure le condizioni per procedere all'adozione in casi particolari, di cui all'art. 44, comma 1, lettera d), della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), a causa del mancato assenso del genitore biologico-legale, previsto quale condizione insuperabile (art. 46).

Tale vuoto di tutela esorbiterebbe dal margine di discrezionalità riservata in tale materia al legislatore e determinarebbe la violazione di una serie di diritti e interessi costituzionalmente e convenzionalmente garantiti.

Anzitutto, sarebbe violato il diritto del nato a far valere, nei confronti delle due persone, pur dello stesso sesso, che si sono comunque assunte la responsabilità della procreazione, i propri diritti al mantenimento, all'educazione, all'istruzione, ma anche i diritti successori, soprattutto in caso di inadempimento e di crisi della coppia, in contrasto con gli artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo, in specie, in relazione all'art. 8 CEDU. Si profilerebbe - in linea con la giurisprudenza della Corte EDU - una grave lesione del diritto alla vita privata del bambino, cui sia impedito il riconoscimento del legame con la madre intenzionale, lasciandolo così esposto a una situazione di incertezza giuridica nelle relazioni sociali, quanto alla sua identità personale.

Si realizzerebbe, in tal modo, una ingiustificata disparità di trattamento sia rispetto ai nati da PMA praticata da coppia eterosessuale, sia rispetto ai nati da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, che possano accedere all'adozione in casi particolari, in virtù del consenso prestato dalla madre biologica. In mancanza di tale assenso, i nati a seguito di PMA eterologa praticata da coppie dello stesso sesso sarebbero destinati perennemente a uno stato di figli con un solo genitore, non riconoscibili dall'altra persona che ha intenzionalmente contribuito al progetto procreativo. Essi si troverebbero in una situazione giuridica peggiore rispetto a quella di tutti gli altri nati (compresi i nati da rapporto incestuoso), per il solo fatto dell'orientamento sessuale delle persone che hanno condiviso la scelta di procreare con ricorso alle tecniche citate, in violazione dell'art. 3 e dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU.

Un tale vuoto di tutela entrerebbe in contrasto con l'impegno assunto dallo Stato italiano, in sede di ratifica della Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176 (in specie agli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9), volto a considerare «l'interesse prevalente del minore» in tutte le decisioni relative ai bambini (art. 3) e, comunque, 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 o dei suoi familiari» (art. 2).

2.- In linea preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa statale.

2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le questioni sollevate dal Tribunale di Padova siano prive di rilevanza. Nella specie, non sarebbe fatto valere nel giudizio principale il diritto delle minori a essere riconosciute quali figlie di entrambe le madri, ma la pretesa della ricorrente di essere riconosciuta genitore legale. Ciò sarebbe dimostrato dalla circostanza che la convenuta, madre biologica delle minori, non sarebbe stata citata in giudizio come esercente la responsabilità genitoriale sulle minori e il Tribunale non ha ritenuto di disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle stesse. Non sarebbe, quindi, chiara la fattispecie sottoposta all'esame del Tribunale, tanto da non consentire di comprendere l'individuazione delle norme censurate, quali norme applicabili nel giudizio principale.

2.1.1.- L'eccezione è priva di fondamento.

Nell'ordinanza di remissione emerge chiaramente che le domande, proposte nel giudizio principale dalla ricorrente sulla base degli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004, oltre che, in subordine, dell'art. 250 cod. civ., mirano alla tutela delle minori, proprio perché volte a consentire l'esercizio della responsabilità genitoriale nei confronti delle stesse



anche da parte della madre intenzionale, in virtù del riconoscimento formale dello status di figlie dalla stessa auspicato. Il rimettente chiarisce che si tratta di una richiesta orientata a garantire stabilità nel rapporto genitoriale, impostato in modo continuativo fin dalla nascita delle bambine e tale da non arrecare pregiudizio alle stesse. Si fa riferimento all'intervento, pur infruttuoso, del Tribunale per i minorenni, a seguito della brusca interruzione di contatti regolari, causata dalla madre biologica, con l'insorgere di una situazione conflittuale all'interno della coppia, di ogni rapporto tra le medesime minori e la madre intenzionale, nonostante il consolidato legame affettivo fra le stesse.

Il riconoscimento dello status di figlio, oggetto delle norme censurate, corrisponde, secondo l'art. 30 Cost., al dovere di cura del genitore che è, al contempo, garanzia del diritto del minore di essere curato. Tanto basta per ritenere che gli argomenti del rimettente non siano implausibili nell'individuare come oggetto del giudizio che lo occupa il diritto delle minori a essere riconosciute figlie di entrambe le madri, in linea con l'indirizzo costante di questa Corte, che, nel delibare l'ammissibilità della questione, «effettua in ordine alla rilevanza solo un controllo "esterno", applicando un parametro di non implausibilità della relativa motivazione» (sentenza n. 267 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 224 e n. 32 del 2020).

2.2.- La difesa statale eccepisce, inoltre, l'inammissibilità delle questioni per aberratio ictus.

L'ostacolo giuridico all'accoglimento della domanda della ricorrente nel giudizio principale, volta al riconoscimento dello status di figlie nei confronti delle bambine nate a seguito di PMA eterologa praticata da una coppia di donne, risiederebbe non già nelle disposizioni censurate, ma nelle norme della medesima legge n. 40 del 2004 che fissano i limiti all'accesso alla PMA eterologa, contenute negli artt. 4 e 5 della legge n. 40 del 2004, non oggetto di censure.

2.2.1.- Anche questa eccezione è priva di fondamento.

Il rimettente premette che la domanda proposta, in prima istanza, dalla ricorrente è proprio quella di riconoscere lo status di figlie delle minori, applicando estensivamente gli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004, muovendo dal loro tenore letterale. L'art. 8, infatti, si limita a stabilire 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», il che vuol dire prestando il consenso informato. L'art. 9, inoltre, sanciva il divieto del disconoscimento della paternità e di impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità nel caso di fecondazione eterologa, anche quando quest'ultima non era ancora consentita (prima dell'intervento di questa Corte con la sentenza n. 162 del 2014).

Il Tribunale di Padova, tuttavia, afferma di non poter accogliere l'istanza della ricorrente, ritenendo che l'ambito di applicazione delle citate disposizioni, sulla base dell'interpretazione sistematica e logica delle stesse e a seguito della sentenza n. 237 del 2019 di questa Corte, sia implicitamente limitato ai nati da PMA eterologa praticata da coppie di sesso diverso, in base a quanto previsto dall'art. 5 della medesima legge n. 40 del 2004.

Il rimettente, però, rileva che, sebbene la fecondazione eterologa fra coppie dello stesso sesso non sia consentita in Italia per una scelta del legislatore non costituzionalmente censurabile (sentenza n. 221 del 2019), essa è comunque praticata e praticabile in altri Paesi. I nati a seguito del ricorso a queste tecniche sono, dunque, titolari di diritti, indipendentemente dalle modalità del loro concepimento.

Il rimettente non contesta la legittimità costituzionale dei limiti posti alle coppie omosessuali nell'accesso alla PMA. Denuncia, piuttosto, l'illegittimità costituzionale della compressione dei diritti dei nati, su cui si farebbe ricadere la responsabilità inerente all'illiceità delle tecniche adottate nella procreazione.

Poiché «ricorre l'inammissibilità delle questioni per aberratio ictus solo ove sia erroneamente individuata la norma in riferimento alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 224 del 2020), si deve ritenere che questo non accada nel caso qui esaminato.

Il Collegio rimettente correttamente censura gli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004, poiché da essi si desume l'impossibilità di riconoscere lo status di figli ai nati da PMA eterologa, praticata da una coppia di donne, e da essi si fa discendere il vuoto di tutela, quando si manifesta il dissenso della madre biologica all'accesso della madre intenzionale all'adozione in casi particolari, con conseguente pretesa lesione degli indicati parametri costituzionali.

2.3.- Gli argomenti appena richiamati inducono a escludere un ulteriore profilo - pur non eccepito - di inammissibilità, inerente alla mancata sperimentazione dell'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, auspicata dalla ricorrente nel giudizio principale.

2.3.1.- Come già sottolineato, il Collegio rimettente muove dalla verifica della possibilità di un'interpretazione dei citati artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004, che consenta di assicurare la tutela dei nati a seguito del ricorso a tecniche di PMA eterologa da parte di due donne, effettuato all'estero, riconoscendo loro lo status di figli di entrambe. La ritiene, tuttavia, impraticabile muovendo da un'interpretazione sistematica e logica, poiché «allo stato della legislazione, il requisito soggettivo della diversità di sesso per accedere alla procreazione medicalmente assistita», prescritto dall'art. 5 della legge n. 40 del 2004, ma anche «letto [...] in relazione alle norme del codice civile sulla filiazione, esclude l'opzione ermeneutica proposta dalla ricorrente».





L'interpretazione accolta dal Collegio rimettente, peraltro, è stata successivamente confermata dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 22 aprile 2020, n. 8029, e sentenza 3 aprile 2020, n. 7668). Alcune pronunce di merito l'hanno, invece, disattesa, proprio in considerazione della preminente esigenza, costituzionalmente garantita, «di tutelare la condizione giuridica del nato, conferendogli, da principio, certezza e stabilità», tenendo distinta la questione relativa allo stato del figlio da quella inerente alla liceità della tecnica prescelta per farlo nascere (fra gli altri, Tribunale di Brescia, decreto 11 novembre 2020, Tribunale di Cagliari, sentenza n. 1146 del 28 aprile 2020. In termini analoghi, Corte d'appello di Roma, decreto 27 aprile 2020).

In ogni caso, l'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa denunciata è stata esplorata e consapevolmente scartata dal Collegio rimettente, «il che basta ai fini dell'ammissibilità della questione (sentenza n. 189 del 2019)» (sentenza n. 32 del 2020).

2.4.- La difesa statale eccepisce, infine, che le questioni sollevate dal Tribunale di Padova siano inammissibili, poiché le integrazioni alla disciplina vigente, richieste dal giudice *a quo*, sarebbero protese a colmare un vuoto di tutela in una materia caratterizzata da ampia discrezionalità del legislatore.

2.4.1.- L'eccezione è fondata nei termini di seguito precisati.

2.4.1.1.- In epoca antecedente all'adozione della legge n. 40 del 2004, in relazione a una questione inerente alla tutela dello status filiationis del concepito tramite fecondazione eterologa, ancora non disciplinata, questa Corte ha evidenziato «una situazione di carenza dell'attuale ordinamento, con implicazioni costituzionali» (sentenza n. 347 del 1998). Senza addentrarsi nel valutare la legittimità di quella tecnica, è stata in quell'occasione espressa l'urgenza di individuare idonei strumenti di tutela del nato a seguito di fecondazione assistita, «non solo in relazione ai diritti e ai doveri previsti per la sua formazione, in particolare dagli artt. 30 e 31 della Costituzione, ma ancor prima - in base all'art. 2 della Costituzione - ai suoi diritti nei confronti di chi si sia liberamente impegnato ad accoglierlo assumendone le relative responsabilità: diritti che è compito del legislatore specificare» (sentenza n. 347 del 1998).

Gli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 stanno a dimostrare che, nell'ascoltare quel monito, il legislatore ha inteso definire lo status di figlio del nato da PMA anche eterologa, ancor prima che fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale del relativo divieto (sentenza n. 162 del 2014). Nel fondare un progetto genitoriale comune, i soggetti maggiorenni che, all'interno di coppie di sesso diverso, coniugate o conviventi, avessero consensualmente fatto ricorso a PMA (art. 5 della legge n. 40 del 2004), divenivano, per ciò stesso, responsabili nei confronti dei nati, destinatari naturali dei doveri di cura, pur in assenza di un legame biologico.

L'evoluzione dell'ordinamento, del resto, muovendo dalla nozione tradizionale di famiglia, ha progressivamente riconosciuto - e questa Corte lo ha evidenziato - rilievo giuridico alla genitorialità sociale, ove non coincidente con quella biologica (sentenza n. 272 del 2017), tenuto conto che «il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia stessa» (sentenza n. 162 del 2014).

L'art. 9 della legge n. 40 del 2004, nel valorizzare, rispetto al favor veritatis, il consenso alla genitorialità e l'assunzione della conseguente responsabilità nell'ambito di una formazione sociale idonea ad accogliere il minore - come questa Corte ha rimarcato - «dimostra la volontà di tutelare gli interessi del figlio», garantendo «il consolidamento in capo al figlio di una propria identità affettiva, relazionale, sociale, da cui deriva l'interesse a mantenere il legame genitoriale acquisito, anche eventualmente in contrasto con la verità biologica della procreazione» (sentenza n. 127 del 2020).

A questo intervento del legislatore hanno fatto seguito, in progressione armonica, le modifiche successivamente apportate dal decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219) in tema di filiazione. Al centro si pongono i diritti del minore: «crescere in famiglia e [...] mantenere rapporti significativi con i parenti» (art. 315-*bis* cod. civ.); «mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, [...] ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi» (art. 337-*ter* cod. civ.). Parallelamente, al posto dell'originario istituto della potestà genitoriale si introduce la responsabilità genitoriale (art. 316 cod. civ.), che recepisce l'indicazione dell'art. 30 Cost., nella formula sintetica, già da tempo espressamente individuata da questa Corte, volta a «tradurre» «gli obblighi di mantenimento ed educazione della prole, derivanti dalla qualità di genitore» (sentenza n. 308 del 2008; nello stesso senso sentenza n. 394 del 2005). L'evoluzione dell'ordinamento segna dunque un'ancor più accentuata consonanza con i diritti sanciti nella Costituzione.

Inoltre, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, all'art. 24, comma 2, si afferma che è «preminente» la considerazione dell'interesse del minore in tutti gli atti che lo riguardano. In questa direzione, proprio con riferimento a tale disposizione, si è orientata anche la Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha affermato il diritto dei figli di mantenere relazioni regolari e contatti diretti con entrambi i genitori, se questo corrisponde al loro interesse (sentenza 5 ottobre 2010, in causa C-400/10 PPU, J. McB.).



2.4.1.2.- Come questa Corte ha già ricordato (sentenza n. 102 del 2020), il principio posto a tutela del miglior interesse del minore si afferma nell'ambito degli strumenti internazionali dei diritti umani, in specie nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1959 (principio 2), in cui si prevede che, nell'approvazione di leggi e nell'adozione di tutti i provvedimenti che incidano sulla condizione del minore, ai best interests of the child deve attribuirsi rilievo determinante ("paramount consideration"). Successivamente esso è ribadito nella Convenzione sui diritti del fanciullo, in cui, all'art. 3, paragrafo 1, si fa menzione del rilievo preminente ("primary consideration") da riservare agli interessi del minore.

Pur in assenza di una espressa base testuale riferita al minore, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ricondotto all'art. 8, spesso in combinato disposto con l'art. 14 CEDU, l'affermazione che i diritti alla vita privata e familiare del fanciullo devono costituire un elemento determinante di valutazione («the child's rights must be the paramount consideration»: Corte EDU, sezione seconda, sentenza 5 novembre 2002, Yousef contro Paesi Bassi; sezione prima, sentenza 28 giugno 2007, Wagner e J.M.W.L. contro Lussemburgo, paragrafo 133: «Bearing in mind that the best interests of the child are paramount in such a case»; grande camera, sentenza del 26 novembre 2013, X contro Lettonia, paragrafo 95: «the best interests of the child must be of primary consideration»).

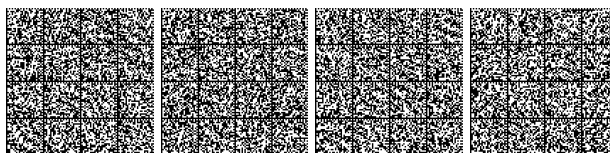
Questa è la prospettiva prescelta dalla Corte EDU per riconoscere la permanenza e la stabilità dei legami che si instaurano tra il bambino e la sua famiglia e per salvaguardare il suo diritto a beneficiare di relazioni e contatto continuativo con entrambi i genitori (Corte EDU, grande camera, sentenza 10 settembre 2019, Strand Lobben e altri contro Norvegia, paragrafo 202). A meno che un distacco si renda necessario nel suo superiore interesse, di volta in volta rimesso alla valutazione del giudice, il minore non deve essere separato dai genitori contro la sua volontà (Corte EDU, grande camera, sentenza 10 settembre 2019, Strand Lobben e altri contro Norvegia, paragrafo 207). Incombe, infatti, sugli Stati aderenti alla Convenzione di New York (art. 9, paragrafo 1) l'obbligo di rendere effettivi tali diritti e di garantire (art. 9, paragrafo 3) la stabilità dei legami e delle relazioni del minore in riferimento a tutte le persone con cui quest'ultimo abbia instaurato un rapporto personale stretto, pur in assenza di un legame biologico («persons with whom the child has had strong personal relationships»: così il paragrafo 64 del General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), adottato dal Comitato sui diritti del fanciullo il 29 maggio 2013, CRC/C/GC/14; una simile affermazione anche nel paragrafo 60 dello stesso documento) a meno che ciò non sia contrario ai suoi superiori interessi.

La Corte EDU ha ripetutamente ricondotto all'art. 8 CEDU la garanzia di legami affettivi stabili con chi, indipendentemente dal vincolo biologico, abbia in concreto svolto una funzione genitoriale, prendendosi cura del minore per un lasso di tempo sufficientemente ampio (Corte EDU, sezione prima, sentenza del 16 luglio 2015, Nazarenko contro Russia, paragrafo 66). Ha inoltre assimilato al rapporto di filiazione il legame esistente tra la madre d'intenzione e la figlia nata per procreazione assistita, cui si era sottoposta l'allora partner (legame che «tient donc, de facto, du lien parent-enfant»), coerentemente con la nozione di "vita familiare" di cui al medesimo art. 8 CEDU (Corte EDU, sezione quinta, sentenza 12 novembre 2020, Honner contro Francia, paragrafo 51).

La considerazione che la tutela del preminente interesse del minore comprende la garanzia del suo diritto all'identità affettiva, relazionale, sociale, fondato sulla stabilità dei rapporti familiari e di cura e sul loro riconoscimento giuridico è, inoltre, al centro delle stesse pronunce "gemelle" (Corte EDU, sezione quinta, sentenze 26 giugno 2014, Mennesson contro Francia e Labassee contro Francia), richiamate dall'odierno rimettente. In esse la Corte EDU ha ravvisato la violazione del diritto alla vita privata del minore nel mancato riconoscimento del legame di filiazione tra lo stesso, concepito all'estero ricorrendo alla specifica tecnica della surrogazione di maternità, e i genitori intenzionali, proprio in considerazione dell'incidenza del rapporto di filiazione sulla costruzione dell'identità personale (Corte EDU, sezione quinta, sentenze 26 giugno 2014, Mennesson contro Francia, paragrafo 96, e Labassee contro Francia, paragrafo 75).

Tale indirizzo - confermato da successive pronunce (fra le altre, Corte EDU, sezione quinta, sentenza 16 luglio 2020, D. contro Francia) che hanno richiamato il parere consultivo reso, ai sensi del Protocollo n. 16, dalla Corte EDU, grande camera, il 10 aprile 2019, relativo al riconoscimento nel diritto interno di un rapporto di filiazione tra un minore nato da una gestazione per altri effettuata all'estero e la madre intenzionale, richiesto dalla Corte di cassazione francese - fonda proprio nell'art. 8 CEDU l'obbligo degli Stati di prevedere il riconoscimento legale del legame di filiazione tra il minore e i genitori intenzionali. Pur lasciando agli stessi un margine di discrezionalità circa i mezzi da adottare - fra cui anche l'adozione - per pervenire a tale riconoscimento, li vincola alla condizione che essi siano idonei a garantire la tutela dei diritti dei minori in maniera piena. Se il rapporto di filiazione è già diventato una «realtà pratica», la procedura prevista per il riconoscimento deve essere «attuata in modo tempestivo ed efficace».

L'identità del minore è dunque incisa quale componente della sua vita privata, identità che il legame di filiazione rafforza in modo significativo.



Tutte queste precisazioni aggiungono chiarezza al riscontro che la Corte EDU opera di ogni elemento volto a rafforzare la tutela dei minori dentro un perimetro di diritti concretamente azionabili, che si traducono in altrettanti obblighi degli Stati a intervenire se la tutela non è effettiva.

2.4.1.3.- Le norme oggetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Padova riguardano, come si è detto, la condizione di nati a seguito di PMA eterologa praticata in un altro paese, in conformità alla legge dello stesso, da una donna, che aveva intenzionalmente condiviso il progetto genitoriale con un'altra donna e, per un lasso di tempo sufficientemente ampio, esercitato le funzioni genitoriali congiuntamente, dando vita con le figlie minori a una comunità di affetti e di cure. La circostanza che ha indotto la madre biologica a recidere un tale legame nei confronti della madre intenzionale, coincidente con il manifestarsi di situazioni conflittuali all'interno della coppia, ha reso affatto evidente un vuoto di tutela. Pur in presenza di un rapporto di filiazione effettivo, consolidatosi nella pratica della vita quotidiana con la medesima madre intenzionale, nessuno strumento può essere utilmente adoprato per far valere i diritti delle minori: il mantenimento, la cura, l'educazione, l'istruzione, la successione e, più semplicemente, la continuità e il conforto di abitudini condivise.

L'elusione del limite stabilito dall'art. 5 della legge n. 40 del 2004, come già detto, non evoca scenari di contrasto con principi e valori costituzionali. Questa Corte ha già avuto occasione di affermare, in linea con la giurisprudenza di legittimità in materia di accesso alla PMA, che, da un lato, non è configurabile un divieto costituzionale, per le coppie omosessuali, di accogliere figli, pur spettando alla discrezionalità del legislatore la relativa disciplina; dall'altro, «non esistono neppure certezze scientifiche o dati di esperienza in ordine al fatto che l'inserimento del figlio in una famiglia formata da una coppia omosessuale abbia ripercussioni negative sul piano educativo e dello sviluppo della personalità del minore» (sentenza n. 221 del 2019).

Al contrario, la concomitanza degli eventi prima descritti, svela una preoccupante lacuna dell'ordinamento nel garantire tutela ai minori e ai loro migliori interessi, a fronte di quanto in forte sintonia affermato dalla giurisprudenza delle due corti europee, oltre che dalla giurisprudenza costituzionale, come necessaria permanenza dei legami affettivi e familiari, anche se non biologici, e riconoscimento giuridico degli stessi, al fine di conferire certezza nella costruzione dell'identità personale.

Nell'escludere l'esistenza di un diritto alla genitorialità delle coppie dello stesso sesso, questa Corte (sentenza n. 230 del 2020) ha lasciato emergere un profilo speculare, direttamente inerente alla tutela del miglior interesse del minore, nato a seguito di PMA praticata da due donne. Pur richiamando gli approdi della giurisprudenza di legittimità, che, al fine di evitare un vulnus, ha ritenuto applicabile l'adozione cosiddetta non legittimante in base a un'interpretazione estensiva dell'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983, in favore del partner dello stesso sesso del genitore biologico del minore, questa Corte ha preannunciato l'urgenza di una «diversa tutela del miglior interesse del minore, in direzione di più penetranti ed estesi contenuti giuridici del suo rapporto con la “madre intenzionale”, che ne attenui il divario tra realtà fattuale e realtà legale», invocando l'intervento del legislatore.

Le questioni sollevate dal Tribunale di Padova confermano, in modo ancor più incisivo, l'impellenza di tale intervento. Esse rivelano in maniera tangibile l'insufficienza del ricorso all'adozione in casi particolari, per come attualmente regolato, tant'è che nello specifico caso è resa impraticabile proprio nelle situazioni più delicate per il benessere del minore, quali sono, indubabilmente, la crisi della coppia e la negazione dell'assenso da parte del genitore biologico/legale, reso necessario dall'art. 46 della medesima legge n. 184 del 1983. La previsione di tale necessario assenso, d'altro canto, si lega alle caratteristiche peculiari dell'adozione in casi particolari, che opera in ipotesi tipiche e circoscritte, producendo effetti limitati, visto che non conferisce al minore lo status di figlio legittimo dell'adottante, non assicura la creazione di un rapporto di parentela tra l'adottato e la famiglia dell'adottante (considerata l'incidenza della modifica dell'art. 74 cod. civ. operata dall'art. 1, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219, recante «Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali») e non interrompe i rapporti con la famiglia d'origine.

Da quanto detto risulta evidente che i nati a seguito di PMA eterologa praticata da due donne versano in una condizione deteriore rispetto a quella di tutti gli altri nati, solo in ragione dell'orientamento sessuale delle persone che hanno posto in essere il progetto procreativo. Essi, destinati a restare incardinati nel rapporto con un solo genitore, proprio perché non riconoscibili dall'altra persona che ha costruito il progetto procreativo, vedono gravemente compromessa la tutela dei loro preminenti interessi.

La loro condizione rivela caratteri solo in parte assimilabili a un'altra categoria di nati cui, per molti anni, è stato precluso il riconoscimento dello status di figli (i cosiddetti figli incestuosi), destinatari di limitate forme di tutela, a causa della condotta dei genitori. Ciò ha indotto questa Corte a ravvisare una «capitis deminutio perpetua e irrimediabile», lesiva del diritto al riconoscimento formale di un proprio status filiationis, che è «elemento costitutivo dell'identità personale, protetta, oltre che dagli artt. 7 e 8 della citata Convenzione sui diritti del fanciullo, dall'art. 2 della Costituzione», e in contrasto con il principio costituzionale di eguaglianza (sentenza n. 494 del 2002).



2.4.1.4.- Al riscontro vuoto di tutela dell'interesse del minore, che ha pieno riscontro nei richiamati principi costituzionali, questa Corte ritiene di non poter ora porre rimedio. Serve, ancora una volta, attirare su questa materia eticamente sensibile l'attenzione del legislatore, al fine di individuare, come già auspicato in passato, un «ragionevole punto di equilibrio tra i diversi beni costituzionali coinvolti, nel rispetto della dignità della persona umana» (sentenza n. 347 del 1998). Un intervento puntuale di questa Corte rischierebbe di generare disarmonie nel sistema complessivamente considerato.

Il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, dovrà al più presto colmare il denunciato vuoto di tutela, a fronte di incomprimibili diritti dei minori. Si auspica una disciplina della materia che, in maniera organica, individui le modalità più congrue di riconoscimento dei legami affettivi stabili del minore, nato da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, nei confronti anche della madre intenzionale.

In via esemplificativa, può trattarsi di una riscrittura delle previsioni in materia di riconoscimento, ovvero dell'introduzione di una nuova tipologia di adozione, che attribuisca, con una procedura tempestiva ed efficace, la pienezza dei diritti connessi alla filiazione. Solo un intervento del legislatore, che disciplini in modo organico la condizione dei nati da PMA da coppie dello stesso sesso, consentirebbe di ovviare alla frammentarietà e alla scarsa idoneità degli strumenti normativi ora impiegati per tutelare il "miglior interesse del minore". Esso, inoltre, eviterebbe le "disarmonie" che potrebbero prodursi per effetto di un intervento mirato solo a risolvere il problema specificamente sottoposto all'attenzione di questa Corte. Come nel caso in cui si preveda, per il nato da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, il riconoscimento dello status di figlio, in caso di crisi della coppia e rifiuto dell'assenso all'adozione in casi particolari, laddove, invece, lo status - meno pieno e garantito - di figlio adottivo, ai sensi dell'art. 44 della legge n. 184 del 1983, verrebbe a essere riconosciuto nel caso di accordo e quindi di assenso della madre biologica alla adozione. Il terreno aperto all'intervento del legislatore è dunque assai vasto e le misure necessarie a colmare il vuoto di tutela dei minori sono differenziate e fra sé sinergiche.

Nel dichiarare l'inammissibilità della questione ora esaminata, per il rispetto dovuto alla prioritaria valutazione del legislatore circa la congruità dei mezzi adatti a raggiungere un fine costituzionalmente necessario, questa Corte non può esimersi dall'affermare che non sarebbe più tollerabile il protrarsi dell'inerzia legislativa, tanto è grave il vuoto di tutela del preminente interesse del minore, riscontrato in questa pronuncia.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) e 250 del codice civile, sollevate - in riferimento agli artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9 della Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 - dal Tribunale ordinario di Padova, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

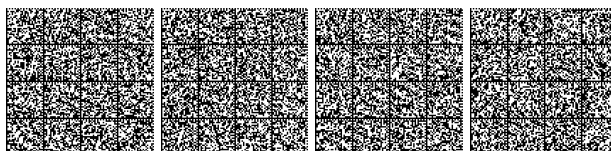
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 33

*Sentenza 28 gennaio - 9 marzo 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Stato civile - Provvedimento giudiziario straniero di accertamento del rapporto di filiazione tra un minore nato all'estero mediante il ricorso alla c.d. maternità surrogata e il genitore c.d. d'intenzione - Possibilità di riconoscimento dell'efficacia nell'ordinamento italiano - Preclusione, secondo l'interpretazione del diritto vivente, per contrasto con l'ordine pubblico - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità in materia di filiazione nonché di quelli sovranazionali di tutela della vita familiare del minore e della genitorialità - Inammissibilità delle questioni - Insufficiente tutela degli interessi del minore nell'attuale situazione - Necessità indifferibile di un intervento del legislatore.**

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 12, comma 6; Legge 31 maggio 1995, n. 218, art. 64, comma 1, lettera g); Decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, art. 18.
- Costituzione, artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Convenzione sui diritti del fanciullo, artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

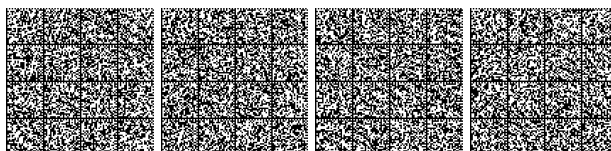
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), dell'art. 64, comma 1, lettera g), della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato), e dell'art. 18 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra il Ministero dell'interno e altro e P. F. e F. B., in proprio e quali genitori di P. B.F., con ordinanza del 29 aprile 2020, iscritta al n. 99 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di P. F. e F. B., in proprio e quali genitori di P. B.F., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Antonio Saitta, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e Alexander Schuster per P. F. e F. B., in proprio e quali genitori di P. B.F., nonché l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2021.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 29 aprile 2020, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), agli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18 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, e all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), dell'art. 64, comma 1, lettera g), della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato) e dell'art. 18 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), «nella parte in cui non consentono, secondo l'interpretazione attuale del diritto vivente, che possa essere riconosciuto e dichiarato esecutivo, per contrasto con l'ordine pubblico, il provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento nell'atto di stato civile di un minore procreato con le modalità della gestione per altri (altrimenti detta "maternità surrogata") del c.d. genitore d'intenzione non biologico».

1.1.- Secondo quanto espone il giudice *a quo*, il caso che ha dato origine al giudizio riguarda un bambino nato nel 2015 in Canada da una donna nella quale era stato impiantato un embrione formato con i gameti di una donatrice anonima e di un uomo di cittadinanza italiana (P. F.), unito in matrimonio in Canada - con atto poi trascritto in Italia nel registro delle unioni civili - con altro uomo, pure di cittadinanza italiana (F. B.), con il quale aveva condiviso il progetto genitoriale.

Al momento della nascita del bambino, le autorità canadesi avevano formato un atto di nascita che indicava come genitore il solo P. F., mentre non erano stati menzionati né F. B., né la madre surrogata che aveva partorito il bambino, né la donatrice dell'ovocita. Accogliendo il ricorso dei due uomini, nel 2017 la Corte Suprema della British Columbia aveva dichiarato che entrambi i ricorrenti dovevano essere considerati genitori del bambino, e aveva disposto la corrispondente rettifica dell'atto di nascita in Canada.

I due uomini avevano quindi chiesto all'ufficiale di stato civile italiano di rettificare anche l'atto di nascita del bambino in Italia, sulla base del provvedimento della Corte Suprema della British Columbia. In seguito al rifiuto opposto a tale richiesta, essi avevano chiesto alla Corte d'appello di Venezia il riconoscimento del provvedimento canadese in Italia ai sensi dell'art. 67 della legge n. 218 del 1995.

Nel 2018 la Corte d'appello di Venezia aveva accolto il ricorso, riconoscendo l'efficacia in Italia del provvedimento.

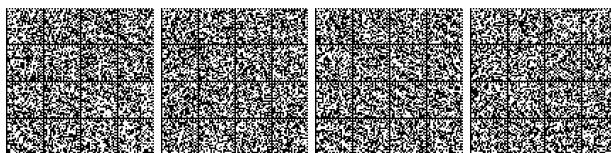
L'Avvocatura dello Stato aveva tuttavia interposto ricorso per cassazione nell'interesse del Ministero dell'interno e del Sindaco del Comune ove era stato trascritto l'originario atto di nascita del minore.

1.2.- Investita di tale ricorso, la prima sezione civile della Corte di cassazione prende atto che nel frattempo è stata depositata la sentenza delle Sezioni unite civili 8 maggio 2019, n. 12193, la quale ha affermato il principio secondo cui non può essere riconosciuto nel nostro ordinamento un provvedimento straniero che riconosca il rapporto di genitorialità tra un bambino nato in seguito a maternità surrogata e il genitore "d'intenzione". Secondo le Sezioni unite, tale riconoscimento troverebbe infatti ostacolo insuperabile nel divieto di surrogazione di maternità, previsto dall'art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, qualificabile come principio di ordine pubblico, in quanto posto a tutela di valori fondamentali, quali la dignità della gestante e l'istituto dell'adozione.

Tuttavia, la Sezione rimettente dubita della compatibilità di tale principio di diritto, costituente diritto vivente, con una pluralità di parametri costituzionali.

1.3.- Anzitutto, il divieto di riconoscimento in esame violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai diritti del minore al rispetto della propria vita privata e familiare (art. 8 CEDU), a non subire discriminazioni, a vedere preso in considerazione preminente il proprio interesse, a essere immediatamente registrato alla nascita e ad avere un nome, a conoscere i propri genitori, a essere da loro allevato e a non esserne separato (rispettivamente, artt. 2, 3, 7, 8 e 9 della Convenzione sui diritti del fanciullo), al principio della responsabilità comune dei genitori per l'educazione e la cura del figlio (art. 18 della medesima Convenzione), nonché ai diritti riconosciuti dall'art. 24 CDFUE.

La sussistenza di tali violazioni si desumerebbe in particolare, secondo la Corte rimettente, dal parere consultivo della grande camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, reso su richiesta della Corte di cassazione francese il 10 aprile 2019, con il quale si è affermato, da un lato, che il diritto al rispetto della vita privata del bambino, ai sensi dell'art. 8 CEDU, richiede che il diritto nazionale offra una possibilità di riconoscimento del legame di filiazione con il genitore d'intenzione; e, dall'altro, che tale riconoscimento non comporta necessariamente l'obbligo di trascrivere l'atto di nascita straniero nei registri dello stato civile, ben potendo il diritto al rispetto della vita privata del minore essere tutelato anche per altra via, e in particolare mediante l'adozione da parte del genitore d'intenzione, a condizione però che le modalità di adozione previste dal diritto interno garantiscano l'effettività e la celerità di tale procedura, conformemente all'interesse superiore del bambino.



Secondo la Sezione rimettente, l'attuale diritto vivente in Italia non sarebbe adeguato rispetto agli standard di tutela dei diritti del minore stabiliti in sede convenzionale, dal momento che la possibilità del ricorso all'istituto dell'adozione in casi particolari da parte del genitore "d'intenzione", ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera *d*), della legge 4 maggio 1983 n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), riconosciuta dalle Sezioni unite civili nella richiamata sentenza n. 12193 del 2019, non creerebbe «un vero rapporto di filiazione». Tale forma di adozione porrebbe infatti «il genitore non biologico in una situazione di inferiorità rispetto al genitore biologico»; non creerebbe legami parentali con i congiunti dell'adottante ed escluderebbe il diritto a succedere nei loro confronti; e non garantirebbe, comunque, quella tempestività del riconoscimento del rapporto di filiazione che è richiesta dalla Corte EDU nell'interesse del minore. D'altra parte, l'adozione in casi particolari resterebbe rimessa alla volontà del genitore "d'intenzione", lasciando così aperta la possibilità per quest'ultimo «di sottrarsi all'assunzione di responsabilità già manifestata e legittimata nel paese in cui il minore è nato»; e sarebbe, altresì, condizionata all'assenso all'adozione da parte del genitore biologico, che potrebbe non prestarlo in caso di crisi della coppia.

1.4.- Il diritto vivente cristallizzato dalla pronuncia delle Sezioni unite risulterebbe, altresì, contrastante con gli artt. 2, 3, 30 e 31 Cost., dai quali si evincerebbero - in materia di filiazione - i principi di uguaglianza, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità.

Sarebbe infatti violato il diritto del minore all'inserimento e alla stabile permanenza nel proprio nucleo familiare, inteso come formazione sociale tutelata dalla Carta costituzionale, nonché il diritto alla stessa identità del minore, senza che tale violazione possa ritenersi giustificata nell'ottica di tutela della madre "surrogata", che non trarrebbe comunque alcun vantaggio dal mancato riconoscimento del rapporto di filiazione tra il bambino e il genitore d'intenzione.

In secondo luogo, il figlio nato da maternità surrogata sarebbe discriminato rispetto a ogni altro bambino, in conseguenza di circostanze delle quali egli non porta alcuna responsabilità.

Sarebbe, altresì, irragionevole consentire di riconoscere il rapporto di genitorialità in capo al genitore biologico e non a quello "d'intenzione", posto che il primo - avendo fornito i propri gameti nella formazione dell'embrione - sarebbe ancor più coinvolto nella pratica procreativa, dalla cui illiceità nel nostro ordinamento deriva l'asserita contrarietà all'ordine pubblico italiano del riconoscimento dello status di genitore del padre "d'intenzione".

Infine, sarebbe irragionevole precludere al giudice la possibilità di valutare caso per caso l'interesse del minore al riconoscimento del legame con il genitore "d'intenzione", con ciò sacrificandosi automaticamente la tutela dei diritti del bambino per condannare il comportamento dei genitori (sono citate le sentenze di questa Corte n. 7 del 2013, n. 31 del 2012 e n. 494 del 2002).

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

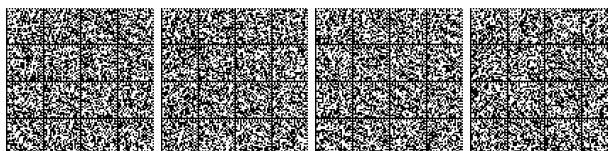
2.1.- L'inammissibilità discenderebbe: *a*) dall'erronea assunzione a parametro interposto del giudizio di costituzionalità del parere consultivo della Corte EDU, non vincolante e reso in base al Protocollo n. 16 alla CEDU, che non è stato ratificato dall'Italia; *b*) dall'omessa sperimentazione dell'interpretazione conforme: a fronte del novum costituito dal parere della Corte EDU, la Sezione rimettente avrebbe potuto e dovuto investire nuovamente della questione le sezioni unite, ai sensi dell'art. 374, terzo comma, del codice di procedura civile, invece di promuovere l'incidente di costituzionalità.

2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero comunque infondate.

2.2.1.- Le conclusioni cui sono pervenute le sezioni unite della Corte di cassazione nella richiamata sentenza n. 12193 del 2019 non sarebbero contraddette dal parere della Corte EDU, che, pur affermando la necessità del riconoscimento del rapporto tra il minore nato all'estero tramite surrogazione di maternità e il genitore d'intenzione, riconosce un margine di apprezzamento degli Stati contraenti sulla scelta delle modalità di tale riconoscimento (trascrizione dell'atto di nascita straniero nei registri di stato civile oppure adozione).

2.2.2.- Per altro verso, l'adozione ex art. 44, primo comma, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983 non configurerebbe un procedimento più lungo o complesso rispetto al riconoscimento dell'atto o provvedimento straniero e alla sua trascrizione nei registri di stato civile italiani, che presupporrebbe pur sempre l'attivazione di un procedimento giurisdizionale in caso di rifiuto di annotazione da parte dell'ufficiale di stato civile.

2.2.3.- Le norme censurate, nell'interpretazione offertane dalle sezioni unite della Corte di cassazione, sarebbero poi pienamente conformi agli orientamenti espressi da questa Corte nelle sentenze n. 221 del 2019 (che ha ritenuto non contrastante con la Costituzione la preclusione, per le coppie dello stesso sesso, all'accesso alla procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo) e n. 237 del 2019 (che ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale della «norma che si desume» dagli artt. 250 e 449 del codice civile, 29, comma 2, e 44, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000, 5 e 8 della legge n. 40 del 2004, censurata nella parte in cui non consentiva, ad avviso del rimettente,



la formazione in Italia di un atto di nascita in cui venissero riconosciute come genitori di un cittadino di nazionalità straniera due persone dello stesso sesso). Nemmeno nella sentenza n. 162 del 2014 - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del divieto di fecondazione eterologa in caso di patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili - questa Corte avrebbe mai messo in discussione la legittimità del divieto di surrogazione di maternità di cui all'art. 12, comma 6, della legge 40 del 2004.

La stessa sezione prima civile della Corte di cassazione, in una pronuncia coeva all'ordinanza di rimessione (sentenza 22 aprile 2020, n. 8029), si sarebbe conformata ai principi stabiliti dalle Sezioni unite nella sentenza n. 12193 del 2019.

2.2.4.- Alla luce della giurisprudenza di questa Corte, della Corte EDU e della Corte di cassazione, pertanto, le norme censurate dalla Sezione rimettente non lederebbero alcuno dei parametri costituzionali invocati: non l'art. 2, da cui non discenderebbe alcun diritto alla genitorialità, inteso come aspirazione a procreare e a crescere dei figli; non l'art. 3, per l'incomparabilità tra la condizione di sterilità o infertilità delle coppie eterosessuali cui è consentita la procreazione medicalmente assistita, e la condizione di fisiologica infertilità delle coppie omosessuali; non gli artt. 30 e 31 Cost., poiché la tutela dell'interesse del minore non potrebbe essere affidata alla pratica della surrogazione di maternità, offensiva della dignità della donna e lesiva delle relazioni umane; non, infine, gli artt. 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, alla luce della sentenza della Corte EDU, grande camera, del 24 gennaio 2017, Paradiso e Campanelli contro Italia, che ha ritenuto insufficiente, per l'accertamento di un legame di «vita familiare», la mera esistenza di un progetto genitoriale, in assenza di legami biologici tra il minore e gli aspiranti genitori.

2.2.5.- Non sussisterebbe, infine, alcuna discriminazione in base all'orientamento sessuale, atteso che la surrogazione di maternità è vietata tanto alle coppie eterosessuali, quanto a quelle omosessuali.

2.2.6.- Né indicazioni di segno contrario si potrebbero trarre dagli artt. 12 CEDU e 9 CDFUE, che, nel riconoscere il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia, demandano alle legislazioni nazionali il compito di disciplinare tali diritti.

La scelta del legislatore italiano di non equiparare unioni civili e matrimonio, per quanto concerne la filiazione, riposerebbe sull'esigenza di fornire adeguata tutela ai best interests del minore e si collocherebbe pienamente nel solco della giurisprudenza costituzionale, che ha da un lato escluso che l'aspirazione al riconoscimento giuridico dell'unione omosessuale possa essere realizzata soltanto attraverso una equiparazione al matrimonio (sentenza n. 138 del 2010), e dall'altro lato ha posto l'accento sull'«elevato grado di disvalore che il nostro ordinamento riconnette alla surrogazione di maternità» (sentenza n. 272 del 2017).

2.2.7.- Quanto all'art. 24 CDFUE, parimenti assunto a parametro interposto, non si rinverrebbe nell'ordinanza alcuna «disamina specifica» in relazione a tale profilo.

3.- Si sono costituiti in giudizio F. B. e P. F., «in proprio e in qualità di genitori» del minore P. B.F., chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione ed evidenziando come il riconoscimento degli interessi preminenti del minore, consacrato dalle fonti costituzionali e pattizie, faccia parte «di un patrimonio comune del costituzionalismo contemporaneo, che non può non essere partecipato anche dal nostro ordinamento».

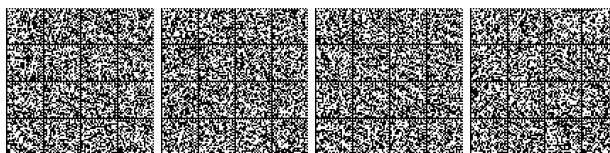
Tali interessi risulterebbero irragionevolmente pregiudicati - con violazione degli artt. 2, 3, 30, 31, 117, primo comma, Cost., 8 e 14 CEDU - dalla disciplina censurata, che impedisce al giudice di compiere il bilanciamento più opportuno in ciascun caso concreto a salvaguardare tutti gli interessi in gioco, non essendo «costituzionalmente ammissibile che l'esigenza di verità della filiazione si imponga in modo automatico sugli interessi del minore» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 272 del 2017).

4.- J.E. N., madre gestazionale del minore P. B.F., ha spiegato intervento ad adiuvandum, dichiarato inammissibile da questa Corte con ordinanza n. 271 del 2020.

5.- Sono state depositate varie opinioni scritte ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Con decreto del Presidente della Corte del 2 dicembre 2020, tutte le opinioni sono state ammesse, tranne quella presentata dalla Rete Italiana contro l'Utero in Affitto, in difetto di allegazioni e produzioni documentali atte a dimostrare il possesso dei requisiti di legittimazione richiesti dal comma 1 del richiamato art. 4-ter.

5.1.- Con l'opinione presentata l'11 settembre 2020, l'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica a.p.s. e l'Associazione radicale Certi Diritti a.p.s. auspicano l'accoglimento delle questioni, che non porrebbero in discussione il divieto di maternità surrogata vigente nell'ordinamento italiano, ma riguarderebbero unicamente lo status del minore nato attraverso tale pratica.

La preclusione al riconoscimento dello status filiationis costituito all'estero tramite surrogazione di maternità avrebbe effetti punitivi e discriminatori in danno di un soggetto terzo incolpevole, ossia il minore.





Le norme censurate sarebbero inoltre affette da «irrazionalità per inappropriatezza ed inefficacia», poiché il dato sociale dimostrerebbe l'ampia diffusione del fenomeno della genitorialità delle coppie dello stesso sesso e la «valutazione complessiva pubblica» in termini di «normalità, di pregi e di difetti, di positivo e negativo, come per tutte le coppie».

In subordine, le associazioni sollecitano una pronuncia di inammissibilità o infondatezza delle questioni, basata sulla possibilità di interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina censurata.

5.2.- Con l'opinione presentata il 14 settembre 2020, l'Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie (ANFAA) auspica invece la reiezione delle questioni, osservando che l'istituto dell'adozione, disciplinato dalla legge n. 184 del 1983, realizza il diritto del minore ad avere una famiglia, nell'ambito di un procedimento che impone una previa rigorosa verifica dell'idoneità dei genitori affidatari e adottivi e nel quadro di un sistema che prevede severe sanzioni penali a presidio del rispetto delle procedure di adozione.

La maternità surrogata, non imponendo alcuna verifica sull'idoneità degli aspiranti genitori e consentendo una sorta di compravendita del minore, attuata attraverso lo sfruttamento delle madri gestazionali, sarebbe invece fenomeno assimilabile al traffico di minori, come tale meritevole di essere disincentivato e represso.

5.3.- Con l'opinione presentata il 14 settembre 2020, anche l'Associazione Amici dei Bambini (Ai.Bi.), l'Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII e l'associazione Famiglie per l'Accoglienza ritengono che la repressione penale della maternità surrogata non sia contraria all'interesse del minore, ma intenda, al contrario, tutelarlo, proteggendo la relazione con la madre, che, invece, la surrogazione mira intenzionalmente a interrompere.

L'interesse del minore si realizzerebbe attribuendo la maternità a colei che partorisce e affidando - nel solo caso di abbandono del minore, o di incapacità della famiglia d'origine a garantirne la cura - all'adozione, attuata con le garanzie del procedimento giurisdizionale e previa puntuale verifica dell'idoneità degli aspiranti genitori adottivi, la realizzazione di una genitorialità disgiunta dal dato biologico.

Tali elementi di garanzia per il minore sarebbero assenti nella surrogazione di maternità, la cui legittimazione - tramite il riconoscimento dello status filiationis costituito all'estero mediante il ricorso a detta pratica - rischierebbe di indebolire «la capacità del corpo sociale ad apprestare sostegno, tramite gli istituti dell'affidamento e della adozione, a minori che risultano privi di una adeguata famiglia di origine».

5.4.- Con l'opinione presentata il 15 settembre 2020, l'Avvocatura per i diritti LGBTI a.p.s. auspica invece l'accoglimento delle questioni, sottolineando la necessità di distinguere tra divieto di surrogazione di maternità e tutela del nato a seguito del ricorso a tale pratica. Dalla giurisprudenza costituzionale si trarrebbe il principio per cui, «al di là delle scelte che i genitori possono compiere anche in violazione della legge italiana, l'interesse primario da salvaguardare deve rimanere quello del nato al riconoscimento formale del proprio status filiationis, elemento costitutivo della sua identità personale protetta, oltre che dagli artt. 7 e 8 della Convenzione dei diritti del fanciullo del 1989, anche dagli artt. 2, 30 e 31 della Costituzione».

Le conclusioni cui sono pervenute le sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 12193 del 2019 si porrebbero in contrasto con la stessa giurisprudenza costituzionale, secondo cui il divieto della gestazione per altri non preclude al giudice di valutare nel singolo caso la sussistenza dell'interesse del minore a mantenere il proprio status nei confronti del genitore che non vanti con esso alcun legame biologico (è citata la sentenza n. 272 del 2017). Ciò tanto più che la legge n. 40 del 2004, pur vietando la surrogazione di maternità, nulla dispone quanto alle conseguenze per il nato da tale pratica.

Occorrerebbe infine considerare come altri ordinamenti, come quello francese e tedesco, pur vietando la gestazione per altri, apprestino tutela al minore nato dal ricorso a tale pratica, consentendo la trascrizione degli atti di nascita stranieri che indichino una doppia paternità.

6.- Con articolata memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza pubblica, le parti F. B. e P. F. hanno insistito per l'accoglimento delle questioni.

6.1.- Queste ultime sarebbero pienamente ammissibili: il rimettente non avrebbe potuto disattendere la sentenza n. 12193 del 2019 delle sezioni unite della Corte di cassazione, qualificabile in termini di diritto vivente, ma solo sollevare questione di legittimità costituzionale della disciplina censurata, così come interpretata da detta pronuncia (sono citate le sentenze di questa Corte n. 299 del 2005 e n. 266 del 2006). Né sarebbe configurabile alcun obbligo di rimettere nuovamente le questioni alle Sezioni unite, atteso che l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale) «non ammette alcun filtro preventivo fra il giudice *a quo* e la Corte».

6.2.- Il parere del 10 aprile 2019 della Corte EDU sarebbe stato correttamente preso in considerazione dal rimettente non in quanto parametro interposto o fonte normativa vincolante, ma quale «strumento interpretativo che il giudice nazionale non può ignorare», essendo stato pronunziato all'unanimità dalla Grande camera e costituendo codificazione di un «diritto consolidato» relativo alla Convenzione.



6.3.- La fattispecie in discussione nel giudizio *a quo* differirebbe sia da quella che veniva in rilievo nella sentenza n. 272 del 2017 di questa Corte (per il significativo collegamento con un ordinamento straniero, stante la cittadinanza canadese del minore P. B.F.), sia da quella oggetto della richiamata sentenza Paradiso e Campanelli della Corte EDU (per la sussistenza di un legame genetico tra uno dei genitori e il bambino), sia, infine, da quella considerata dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, nella sentenza 11 novembre 2014, n. 24001 (per la piena conformità della gestazione per altri alla *lex loci*).

6.4.- L'ordine pubblico di cui all'art. 64 della legge n. 218 del 1995 (cui rinvia l'art. 65 della stessa legge, a sua volta richiamato dal successivo art. 66), unico ostacolo al riconoscimento di uno status filiationis già stabilito dallo Stato di cittadinanza del minore, dovrebbe essere interpretato in senso restrittivo; e l'interesse del minore, al pari degli altri valori supremi dell'ordinamento che, con esso, determinano la nozione di ordine pubblico, non potrebbe che essere valutato dal giudice in ciascun caso concreto, conformemente alle indicazioni della sentenza n. 272 del 2017 di questa Corte e del parere consultivo della Corte EDU.

6.5.- Anche il confronto con le esperienze di altri ordinamenti mostrerebbe come il divieto di maternità surrogata non sia d'ostacolo alla possibilità di garantire la continuità dello status familiare dei minori nati in Stati che ammettano tale pratica.

6.6.- Il richiamo all'art. 24 CDFUE operato dal rimettente sarebbe meramente funzionale a dimostrare la sussistenza di un'irragionevole disparità di trattamento, rilevante ex art. 3 Cost.: mentre gli status familiari costituiti - anche a seguito di gestazione per altri - in uno Stato membro dell'Unione europea (o costituiti in uno Stato terzo e ivi riconosciuti) possono «circolare» negli altri Stati membri, in forza della libertà di circolazione del cittadino dell'Unione, i minori italiani vedrebbero la propria continuità di status interrotta «per il sol fatto che entrambi i genitori sono italiani o per il fatto che non hanno risieduto in un altro Stato membro».

6.7.- L'orientamento delle sezioni unite della Corte di cassazione negherebbe al minore la possibilità di conseguire l'«allineamento dello status giuridico con lo stato di fatto», in contrasto con le esigenze di tutela del diritto all'identità personale discendenti dalla stessa giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 494 del 2002 e n. 120 del 2001). Tale diritto, riconosciuto anche dall'art. 9, primo comma, della Convenzione sui diritti del fanciullo, implicherebbe «anche il riconoscimento della genitorialità così come affermata da altro Stato di cui il minore è cittadino e con il quale possiede un legame qualificato».

6.8.- L'attuale assetto del diritto vivente implicherebbe per il minore nato da maternità surrogata una *capitis deminutio* del tutto analoga, se non più grave, rispetto a quella in danno ai figli cosiddetti incestuosi, rimossa da questa Corte con la sentenza n. 494 del 2002, atteso che il bambino dovrebbe patire le conseguenze sanzionatorie di una condotta posta in essere dai genitori, in nome di «una concezione “totalitaria” della famiglia».

6.9.- Il riconoscimento dello status filiationis rispetto al genitore d'intenzione non minerebbe il diritto del minore a conoscere le proprie origini ma, al contrario, lo rafforzerebbe, in quanto proprio la prospettiva di poter conseguire la trascrizione dell'atto di nascita del minore nato all'estero da maternità surrogata incentiverebbe i genitori a versare nei registri di stato civile italiani la relativa documentazione, così consentendo al figlio di avere accesso alle informazioni relative alla propria nascita.

6.10.- Quanto al ricorso all'adozione in casi particolari, esso non sarebbe conforme alle esigenze di tutela degli interessi del minore, considerati da un lato i limitati effetti di tale istituto e, dall'altro lato, le caratteristiche del procedimento di adozione, attivabile solo su domanda dell'adottante e con l'assenso dell'altro genitore. La procedura di adozione sarebbe inoltre caratterizzata da cadenze temporali particolarmente dilatate, pari a circa cinque anni, non compatibili con le esigenze di celerità evidenziate dalla Corte EDU nel parere del 10 aprile 2019. Del resto, la stessa Corte EDU, nella sentenza 28 giugno 2007, Wagner e J.M.W.L. contro Lussemburgo, avrebbe ritenuto insufficiente a garantire il rispetto dell'art. 8 CEDU la possibilità, offerta dall'ordinamento lussemburghese, dell'adozione «semplice» (assimilabile all'adozione in casi particolari) di una minore la cui adozione «piena», pronunciata in Perù, non era stata riconosciuta in Lussemburgo.

Al contrario, nel contesto del giudizio sulla riconoscibilità del provvedimento straniero ex art. 67 della legge n. 218 del 1995, la Corte d'appello potrebbe svolgere con celerità ogni opportuna indagine circa il contesto familiare e il legame tra minore e genitore d'intenzione e prendere altresì in considerazione le modalità di realizzazione della gestazione per altri nell'ordinamento straniero di volta in volta considerato.

6.11.- Sarebbe infine estranea al *thema decidendum* ogni considerazione relativa all'orientamento sessuale dei soggetti che ricorrono alla gestazione per altri, alla luce dell'ininfluenza dell'orientamento sessuale sull'idoneità genitoriale.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), agli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novem-



bre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), dell'art. 64, comma 1, lettera g), della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato) e dell'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), «nella parte in cui non consentono, secondo l'interpretazione attuale del diritto vivente, che possa essere riconosciuto e dichiarato esecutivo, per contrasto con l'ordine pubblico, il provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento nell'atto di stato civile di un minore procreato con le modalità della gestione per altri (altrimenti detta "maternità surrogata") del c.d. genitore d'intenzione non biologico».

2.- In sostanza, le questioni di legittimità che questa Corte è chiamata a esaminare riguardano lo stato civile dei bambini nati attraverso la pratica della maternità surrogata, vietata nell'ordinamento italiano dall'art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004.

Più in particolare, è qui in discussione la possibilità di dare effetto nell'ordinamento italiano a provvedimenti giudiziari stranieri che riconoscano come genitore del bambino non solo chi abbia fornito i propri gameti, e dunque il genitore cosiddetto "biologico"; ma anche la persona che abbia condiviso il progetto genitoriale pur senza fornire il proprio apporto genetico, e dunque il cosiddetto genitore "d'intenzione".

La prima sezione civile della Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale del diritto vivente, risultante dalla sentenza delle Sezioni unite civili 8 maggio 2019, n. 12193, che esclude il riconoscimento dell'efficacia nell'ordinamento italiano del provvedimento giurisdizionale straniero con il quale sia stato dichiarato un rapporto di filiazione tra un minore nato all'estero mediante il ricorso alla maternità surrogata e il genitore "d'intenzione" cittadino italiano, in ragione del ritenuto contrasto di tale riconoscimento con il divieto di surrogazione di maternità stabilito dal menzionato art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, qualificabile secondo le Sezioni unite come principio di ordine pubblico.

Tale soluzione violerebbe, ad avviso del giudice *a quo*, tutti i parametri costituzionali e sovranazionali sopra indicati, per le ragioni di cui si è analiticamente dato conto nel Ritenuto in fatto.

Conseguentemente, la prima sezione civile della Corte di cassazione solleva questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto:

- dell'art. 64, comma 1, lettera g), della legge n. 218 del 1995, che vieta il riconoscimento di sentenze straniere allorché producano effetti contrari all'ordine pubblico;

- dell'art. 18 del d.P.R. n. 396 del 2000, che vieta la trascrizione nei registri dello stato civile italiani di atti formati all'estero contrari all'ordine pubblico; e

- dell'art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, che prevede sanzioni penali a carico di chiunque «in qualsiasi forma, realizza, organizza o pubblicizza la commercializzazione di gameti o di embrioni o la surrogazione di maternità».

3.- Devono essere vagliate preliminarmente le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

3.1.- Non è fondata, anzitutto, l'eccezione che fa leva sul carattere non vincolante del parere consultivo reso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo il 10 aprile 2019, ampiamente citato nell'ordinanza di rimessione.

Il giudice rimettente, pur richiamando tale parere, invoca infatti correttamente - quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale fondato, tra l'altro, sull'art. 117, primo comma, Cost. - l'art. 8 CEDU, che riconosce il diritto alla vita privata e familiare del minore: diritto sul quale si impernano le argomentazioni sviluppate nell'ordinanza di rimessione.

D'altra parte, non v'è dubbio che il parere consultivo reso dalla Corte EDU su richiesta della Corte di cassazione francese non sia vincolante, come espressamente stabilisce l'art. 5 del Protocollo n. 16 alla CEDU: né per lo Stato cui appartiene la giurisdizione richiedente, né a fortiori per gli altri Stati, tanto meno per quelli - come l'Italia - che non hanno ratificato il protocollo in questione. Cionondimeno, tale parere è confluito in pronunce successive, adottate in sede contenziosa dalla Corte EDU (sentenza 16 luglio 2020, D. contro Francia; decisione 19 novembre 2019, C. contro Francia ed E. contro Francia).

3.2.- Infondata è altresì l'ulteriore eccezione di inammissibilità impernata sull'omessa sperimentazione da parte del Collegio rimettente di un'interpretazione conforme alla CEDU alla luce del citato parere consultivo; interpretazione, peraltro, che secondo l'Avvocatura generale dello Stato avrebbe dovuto essere rimessa nuovamente alle Sezioni unite, ai sensi dell'art. 374, terzo comma, del codice di procedura civile, dal momento che la richiamata sentenza n. 12193 del 2019 non avrebbe potuto tenere conto di tale parere, sopravvenuto alla decisione.



La Sezione rimettente ha plausibilmente motivato nel senso dell'impraticabilità di una interpretazione conforme, proprio in ragione dell'intervenuta pronuncia delle Sezioni unite, che ha formato il diritto vivente che il giudice *a quo* sospetta di contrarietà alla Costituzione. Ciò deve ritenersi sufficiente ai fini dell'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, da ultime, sentenze n. 75 del 2019, n. 39 del 2018, n. 259 e n. 122 del 2017).

D'altra parte, l'obbligo per una sezione semplice della Corte di cassazione di astenersi dal decidere in contrasto con il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite attiene al piano dell'interpretazione della legge, non a quello della verifica della compatibilità della legge (così come interpretata dalle Sezioni unite) con la Costituzione; verifica, questa, che l'ordinamento italiano affida a ogni autorità giurisdizionale durante qualsiasi giudizio, consentendo a tale autorità di promuovere direttamente questione di legittimità costituzionale innanzi a questa Corte, senza dover sollecitare allo scopo altra istanza superiore di giudizio (art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, recante «Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale»; art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»).

4.- Deve invece essere dichiarata, d'ufficio, l'inammissibilità della questione formulata dal giudice *a quo* in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 24 CDFUE, non avendo la Sezione rimettente motivato sulla sua riconducibilità all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art. 51 CDFUE, ciò che condiziona la stessa applicabilità delle norme della Carta (*ex multis*, sentenze n. 190 del 2020, n. 279 del 2019, n. 37 del 2019). Il che non esclude, naturalmente, che le norme della Carta possano essere comunque tenute in considerazione come criteri interpretativi degli altri parametri, costituzionali e internazionali, invocati dal giudice rimettente (come è accaduto, ad esempio, nelle sentenze n. 102 del 2020 e 272 del 2017 per l'appunto in relazione all'art. 24 CDFUE).

5.- Quanto alle restanti questioni sottoposte alla Corte, anche esse debbono essere dichiarate inammissibili, per le ragioni di seguito esposte.

5.1.- Il diritto vivente censurato dal giudice *a quo* si impernia sulla qualificazione, operata dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione, del divieto penalmente sanzionato di surrogazione di maternità di cui all'art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004 come «principio di ordine pubblico, in quanto posto a tutela di valori fondamentali», tra cui segnatamente la dignità umana della gestante.

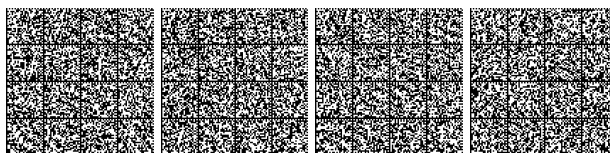
Questa Corte si è recentemente espressa in termini analoghi, osservando che la pratica della maternità surrogata «offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane» (sentenza n. 272 del 2017). A tale prospettiva si affianca l'ulteriore considerazione - su cui pongono l'accento anche l'Avvocatura generale dello Stato e una parte degli amici curiae - che gli accordi di maternità surrogata comportano un rischio di sfruttamento della vulnerabilità di donne che versino in situazioni sociali ed economiche disagiate; situazioni che, ove sussistenti, condizionerebbero pesantemente la loro decisione di affrontare il percorso di una gravidanza nell'esclusivo interesse dei terzi, ai quali il bambino dovrà essere consegnato subito dopo la nascita.

Tali preoccupazioni stanno verosimilmente alla base della condanna di «qualsiasi forma di maternità surrogata a fini commerciali» espressa dal Parlamento europeo nella propria Risoluzione del 13 dicembre 2016 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea nel 2015 (2016/2009-INI) (paragrafo 82).

5.2.- Le questioni ora sottoposte a questa Corte sono però focalizzate sugli interessi del bambino nato mediante maternità surrogata, nei suoi rapporti con la coppia (omosessuale, come nel caso che ha dato origine al giudizio *a quo*, ovvero eterosessuale) che ha sin dall'inizio condiviso il percorso che ha condotto al suo concepimento e alla sua nascita nel territorio di uno Stato dove la maternità surrogata non è contraria alla legge; e che ha quindi portato in Italia il bambino, per poi qui prendersene quotidianamente cura.

Più precisamente, si tratta di fornire una risposta all'interrogativo se il diritto vivente espresso dalle Sezioni unite civili, alla luce della complessità della vicenda, sia compatibile con i diritti del minore sanciti dalle norme costituzionali e sovranazionali invocate dal giudice *a quo*.

5.3.- Questa Corte ha recentemente avuto modo di rammentare (sentenza n. 102 del 2020) che il principio secondo cui in tutte le decisioni relative ai minori di competenza delle pubbliche autorità, compresi i tribunali, deve essere riconosciuto rilievo primario alla salvaguardia dei "migliori interessi" (best interests) o dell'"interesse superiore" (intérêt supérieur) del minore, secondo le formule utilizzate nelle rispettive versioni ufficiali in lingua inglese e francese, fu espresso anzitutto nella Dichiarazione universale dei diritti del fanciullo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1959. Di qui tale principio è confluito - tra l'altro - nell'art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo e nell'art. 24, comma 2, CDFUE. Tale principio è stato altresì considerato dalla giurisprudenza della Corte EDU come specifica declinazione del diritto alla vita familiare di cui all'art. 8 CEDU (*ex multis*, Grande camera, sentenza 26 novembre 2013, X contro Lettonia, paragrafo 96).



Il principio in parola è stato felicemente riformulato da una risalente sentenza di questa Corte, con riferimento all'art. 30 Cost., come necessità che nelle decisioni concernenti il minore venga sempre ricercata «la soluzione ottimale “in concreto” per l'interesse del minore, quella cioè che più garantisca, soprattutto dal punto di vista morale, la miglior “cura della persona”» (sentenza n. 11 del 1981); ed è stato ricondotto da plurime pronunce di questa Corte altresì all'ambito di tutela dell'art. 31 Cost. (sentenze n. 272 del 2017, n. 76 del 2017, n. 17 del 2017 e n. 239 del 2014).

5.4.- I parametri costituzionali e sovranazionali (questi ultimi rilevanti nell'ordinamento italiano per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.) invocati dall'ordinanza di rimessione convergono, dunque, attorno al principio della ricerca della soluzione ottimale in concreto per l'interesse del minore. Principio che deve essere ora declinato in relazione alle peculiarità delle situazioni all'esame.

Non v'è dubbio, in proposito, che l'interesse di un bambino accudito sin dalla nascita (nel caso oggetto del giudizio *a quo*, ormai da quasi sei anni) da una coppia che ha condiviso la decisione di farlo venire al mondo è quello di ottenere un riconoscimento anche giuridico dei legami che, nella realtà fattuale, già lo uniscono a entrambi i componenti della coppia, ovviamente senza che ciò abbia implicazioni quanto agli eventuali rapporti giuridici tra il bambino e la madre surrogata.

E ciò, quanto meno, da una duplice prospettiva.

Anzitutto, questi legami sono parte integrante della stessa identità del bambino (Corte EDU, sentenza 26 giugno 2014, *Mennesson* contro Francia, paragrafo 96), che vive e cresce in una determinata famiglia, o comunque - per ciò che concerne le unioni civili - nell'ambito di una determinata comunità di affetti, essa stessa dotata di riconoscimento giuridico, e certamente riconducibile al novero delle formazioni sociali tutelate dall'art. 2 Cost. (sentenza n. 221 del 2019). Sicché indiscutibile è l'interesse del bambino a che tali legami abbiano riconoscimento non solo sociale ma anche giuridico, a tutti i fini che rilevano per la vita del bambino stesso - dalla cura della sua salute, alla sua educazione scolastica, alla tutela dei suoi interessi patrimoniali e ai suoi stessi diritti ereditari -; ma anche, e prima ancora, allo scopo di essere identificato dalla legge come membro di quella famiglia o di quel nucleo di affetti, composto da tutte le persone che in concreto ne fanno parte. E ciò anche laddove il nucleo in questione sia strutturato attorno ad una coppia composta da persone dello stesso sesso, dal momento che l'orientamento sessuale della coppia non incide di per sé sull'idoneità all'assunzione di responsabilità genitoriale (sentenza n. 221 del 2019; Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 22 giugno 2016, n. 12962; sezione prima civile, sentenza 11 gennaio 2013, n. 601).

Sotto un secondo e non meno importante profilo, non è qui in discussione un preteso “diritto alla genitorialità” in capo a coloro che si prendono cura del bambino. Ciò che è qui in discussione è unicamente l'interesse del minore a che sia affermata in capo a costoro la titolarità giuridica di quel fascio di doveri funzionali agli interessi del minore che l'ordinamento considera inscindibilmente legati all'esercizio di responsabilità genitoriali. Doveri ai quali non è pensabile che costoro possano ad libitum sottrarsi (per una analoga sottolineatura, si veda la sentenza n. 347 del 1998, che - seppur nel diverso contesto della fecondazione eterologa - già evocava i diritti del minore «nei confronti di chi si sia liberamente impegnato ad accoglierlo assumendone le relative responsabilità»).

Proprio per queste ragioni, del resto, l'ormai consolidata giurisprudenza della Corte EDU afferma la necessità, al metro dell'art. 8 CEDU, che i bambini nati mediante maternità surrogata, anche negli Stati parte che vietino il ricorso a tali pratiche, ottengano un riconoscimento giuridico del «legame di filiazione» (*lien de filiation*) con entrambi i componenti della coppia che ne ha voluto la nascita, e che se ne sia poi presa concretamente cura (sentenza *Mennesson* contro Francia, paragrafo 100; sentenza *D.* contro Francia, paragrafo 64).

Né l'interesse del minore potrebbe ritenersi soddisfatto dal riconoscimento del rapporto di filiazione con il solo genitore “biologico”, come è accaduto nel caso dal quale è scaturito il giudizio *a quo*, in cui l'originario atto di nascita canadese, che designava come genitore il solo P. F., era stato trascritto nei registri di stato civile italiani. Laddove, infatti, il minore viva e cresca nell'ambito di un nucleo composto da una coppia di due persone, che non solo abbiano insieme condiviso e attuato il progetto del suo concepimento, ma lo abbiano poi continuativamente accudito, esercitando di fatto in maniera congiunta la responsabilità genitoriale, è chiaro che egli avrà un preciso interesse al riconoscimento giuridico del proprio rapporto con entrambe, e non solo con il genitore che abbia fornito i propri gameti ai fini della maternità surrogata.

5.5.- È peraltro vero che l'interesse del bambino non può essere considerato automaticamente prevalente rispetto a ogni altro controinteresse in gioco.

La frequente sottolineatura della “preminenza” di tale interesse ne segnala bensì l'importanza, e lo speciale “peso” in qualsiasi bilanciamento; ma anche rispetto all'interesse del minore non può non rammentarsi che «[t]utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri [...]. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (sentenza n. 85 del 2013).



Gli interessi del minore dovranno essere allora bilanciati, alla luce del criterio di proporzionalità, con lo scopo legittimo perseguito dall'ordinamento di disincentivare il ricorso alla surrogazione di maternità, penalmente sanzionato dal legislatore; scopo di cui si fanno carico le sezioni unite civili della Corte di cassazione, allorché negano la trascrivibilità di un provvedimento giudiziario straniero, nella parte in cui attribuisce lo status di genitore anche al componente della coppia che abbia partecipato alla surrogazione di maternità, senza fornire i propri gameti.

5.6.- Di tale bilanciamento tra gli interessi del bambino e la legittima finalità di disincentivare il ricorso a una pratica che l'ordinamento italiano considera illegittima e anzi meritevole di sanzione penale - bilanciamento alla cui necessità alludeva anche la già menzionata sentenza n. 272 del 2017 di questa Corte - si è, del resto, fatta carico anche la giurisprudenza della Corte EDU, poc'anzi citata.

Dal complesso delle pronunce rese sul tema dalla Corte di Strasburgo, si evince che - anche a fronte della grande varietà di approccio degli Stati parte rispetto alla pratica della maternità surrogata - ciascun ordinamento gode, in linea di principio, di un certo margine di apprezzamento in materia; ferma restando, però, la rammentata necessità di riconoscimento del «legame di filiazione» con entrambi i componenti della coppia che di fatto se ne prende cura.

La Corte EDU riconosce, in particolare, che gli Stati parte possano non consentire la trascrizione di atti di stato civile stranieri, o di provvedimenti giudiziari, che riconoscano sin dalla nascita del bambino lo status di padre o di madre al «genitore d'intenzione»; e ciò proprio allo scopo di non fornire incentivi, anche solo indiretti, a una pratica procreativa che ciascuno Stato ben può considerare potenzialmente lesiva dei diritti e della stessa dignità delle donne che accettino di portare a termine la gravidanza per conto di terzi.

Tuttavia, la stessa Corte EDU ritiene comunque necessario che ciascun ordinamento garantisca la concreta possibilità del riconoscimento giuridico dei legami tra il bambino e il «genitore d'intenzione», al più tardi quando tali legami si sono di fatto concretizzati (Corte EDU, decisione 12 dicembre 2019, C. contro Francia ed E. contro Francia, paragrafo 42; sentenza D. contro Francia, paragrafo 67); lasciando poi alla discrezionalità di ciascuno Stato la scelta dei mezzi con cui pervenire a tale risultato, tra i quali si annovera anche il ricorso all'adozione del minore.

Rispetto, peraltro, a quest'ultima soluzione, la Corte EDU sottolinea come essa possa ritenersi sufficiente a garantire la tutela dei diritti dei minori nella misura in cui sia in grado di costituire un legame di vera e propria «filiazione» tra adottante e adottato (Corte EDU, sentenza 16 luglio 2020, D. contro Francia, paragrafo 66), e «a condizione che le modalità previste dal diritto interno garantiscano l'effettività e la celerità della sua messa in opera, conformemente all'interesse superiore del bambino» (ibidem, paragrafo 51).

5.7.- Il punto di equilibrio raggiunto dalla Corte EDU - espresso da una giurisprudenza ormai consolidata - appare corrispondente anche all'insieme dei principi sanciti in materia dalla Costituzione italiana, parimenti invocati dal giudice *a quo*.

Essi per un verso non ostano alla soluzione, cui le sezioni unite civili della Cassazione sono pervenute, della non trascrivibilità del provvedimento giudiziario straniero, e a fortiori dell'originario atto di nascita, che indichino quale genitore del bambino il «padre d'intenzione»; ma per altro verso impongono che, in tal caso, sia comunque assicurata tutela all'interesse del minore al riconoscimento giuridico del suo rapporto con entrambi i componenti della coppia che non solo ne abbiano voluto la nascita in un Paese estero in conformità alla *lex loci*, ma che lo abbiano poi accudito esercitando di fatto la responsabilità genitoriale.

Una tale tutela dovrà, in questo caso, essere assicurata attraverso un procedimento di adozione effettivo e celere, che riconosca la pienezza del legame di filiazione tra adottante e adottato, allorché ne sia stata accertata in concreto la corrispondenza agli interessi del bambino.

Ogni soluzione che non dovesse offrire al bambino alcuna chance di un tale riconoscimento, sia pure *ex post* e in esito a una verifica in concreto da parte del giudice, finirebbe per strumentalizzare la persona del minore in nome della pur legittima finalità di disincentivare il ricorso alla pratica della maternità surrogata.

Proprio questo rischio, d'altronde, questa Corte ha inteso evitare allorché ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma che vietava il riconoscimento dei figli nati da incesto, precludendo loro l'acquisizione di un pieno status *filiationis* in ragione soltanto della condotta penalmente illecita dei loro genitori (sentenza n. 494 del 2002), e allorché - più recentemente - ha dichiarato pure costituzionalmente illegittima l'automatica applicazione della sanzione accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in capo al genitore autore di un grave delitto commesso a danno del figlio, in ragione della possibilità che tale automatismo - finalizzato anche a lanciare un messaggio di deterrenza nei confronti dei potenziali autori di reati - finisse per risolversi in un pregiudizio per gli stessi interessi del minore (sentenza n. 102 del 2020).



5.8.- Come correttamente sottolinea l'ordinanza di rimessione, il possibile ricorso all'adozione in casi particolari di cui all'art. 44, comma 1, lettera *d*), della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), ritenuto esperibile nei casi all'esame dalla stessa sentenza n. 12193 del 2019 delle Sezioni unite civili, costituisce una forma di tutela degli interessi del minore certo significativa, ma ancora non del tutto adeguata al metro dei principi costituzionali e sovranazionali rammentati.

L'adozione in casi particolari non attribuisce la genitorialità all'adottante. Inoltre, pur a fronte della novella dell'art. 74 cod. civ., operata dall'art. 1, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), che riconosce la generale idoneità dell'adozione a costituire rapporti di parentela, con la sola eccezione dell'adozione di persone di maggiore età, è ancora controverso - stante il perdurante richiamo operato dall'art. 55 della legge n. 184 del 1983 all'art. 330 cod. civ. - se anche l'adozione in casi particolari consenta di stabilire vincoli di parentela tra il bambino e coloro che appaiono socialmente, e lui stesso percepisce, come i propri nonni, zii, ovvero addirittura fratelli e sorelle, nel caso in cui l'adottante abbia già altri figli propri. Essa richiede inoltre, per il suo perfezionamento, il necessario assenso del genitore "biologico" (art. 46 della legge n. 184 del 1983), che potrebbe non essere prestato in situazioni di sopravvenuta crisi della coppia, nelle quali il bambino finisce per essere così definitivamente privato del rapporto giuridico con la persona che ha sin dall'inizio condiviso il progetto genitoriale, e si è di fatto presa cura di lui sin dal momento della nascita.

Al fine di assicurare al minore nato da maternità surrogata la tutela giuridica richiesta dai principi convenzionali e costituzionali poc'anzi ricapitolati attraverso l'adozione, essa dovrebbe dunque essere disciplinata in modo più aderente alle peculiarità della situazione in esame, che è in effetti assai distante da quelle che il legislatore ha inteso regolare per mezzo dell'art. 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983.

5.9.- Il compito di adeguare il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogata - nel contesto del difficile bilanciamento tra la legittima finalità di disincentivare il ricorso a questa pratica, e l'imprescindibile necessità di assicurare il rispetto dei diritti dei minori, nei termini sopra precisati - non può che spettare, in prima battuta, al legislatore, al quale deve essere riconosciuto un significativo margine di manovra nell'individuare una soluzione che si faccia carico di tutti i diritti e i principi in gioco.

Di fronte al ventaglio delle opzioni possibili, tutte compatibili con la Costituzione e tutte implicanti interventi su materie di grande complessità sistematica, questa Corte non può, allo stato, che arrestarsi, e cedere doverosamente il passo alla discrezionalità del legislatore, nella ormai indifferibile individuazione delle soluzioni in grado di porre rimedio all'attuale situazione di insufficiente tutela degli interessi del minore.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), dell'art. 64, comma 1, lettera g), della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato), e dell'art. 18 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), sollevate - in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), agli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18 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, e all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210033



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 8

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 febbraio 2021*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Norme per il funzionamento e i compiti del Corpo forestale della Regione - Autorizzazione di spesa per le finalità assunzionali di cui all'art. 1 della legge regionale n. 16 del 2020 - Rideterminazione di indennità mensile pensionabile.**

– Legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana), artt. 1, comma 1, e 2, comma 1.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato è difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge;

Contro la Regione siciliana, in persona del Presidente in carica, con sede in Palermo, palazzo D'Orleans - piazza Indipendenza n. 21;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana del 3 dicembre 2020, n. 29, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana (Supplemento ordinario n. 1) n. 61 dell'11 dicembre 2020, recante «Norme per il funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana», giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 9 febbraio 2021, quanto ai suoi articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, per contrasto con l'art. 81, terzo comma della Costituzione e perché esula delle competenze attribuite alla regione dallo statuto speciale (legge costituzionale n. 2 del 1948);

In data 11 dicembre 2020, sul n. 61 della *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana, è stata pubblicata la legge regionale 3 dicembre 2020, n. 29, recante «Norme per il funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana».

La legge consta di tre articoli:

l'art. 1, rubricato «Autorizzazione di spesa per finalità assunzionali»;

l'art. 2, rubricato «Rideterminazione indennità mensile pensionabile»;

l'art. 3, rubricato «Entrata in vigore».

La legge individua le risorse finanziarie per le finalità di un precedente intervento normativo nella medesima materia, la legge regionale del 20 luglio 2020, n. 16, che, al suo art. 1, ha previsto nuove assunzioni per il personale non dirigenziale a tempo indeterminato nel Corpo forestale della Regione siciliana, autorizzando a tal fine una spesa di 2 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2020-2022 (art. 1, commi 1 e 8), e previsto incrementi dell'indennità mensile pensionabile del personale non dirigenziale già in servizio nel Corpo forestale (art. 1, comma 10, con disposizione già oggetto di impugnativa per mancanza di quantificazione della spesa e di indicazione sulle relative modalità di copertura finanziaria).

Dunque, con la legge n. 29 del 2020 il legislatore regionale ha inteso incrementare le risorse concernenti le nuove assunzioni e individuare quelle necessarie all'incremento dell'indennità mensile pensionabile del personale già in servizio. A tal fine, l'art. 1 prevede, per le finalità assunzionali del personale non dirigenziale del Corpo forestale della Regione siciliana, di cui all'art. 1 della legge regionale n. 16 del 2020, un'autorizzazione di spesa pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2021 e 2022, a valere sulle disponibilità della missione 9, programma 5, capitolo 150001 del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022.





L'art. 2 prevede un'autorizzazione di spesa di 505 migliaia di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2021 e 2022 per l'incremento dell'indennità mensile pensionabile già corrisposta al personale del Corpo forestale della Regione siciliana, indicando la copertura finanziaria per il biennio 2021-2022 a valere sulle disponibilità della medesima missione 9, programma 5, capitolo 150001 del bilancio della regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022.

Ciò premesso, le disposizioni che si denunciano esulano dalle competenze attribuite alla Regione dallo Statuto speciale (legge costituzionale n. 2 del 1948) e contrastano con il principio dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di che comportino nuovi o maggiori oneri in violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione anche in riferimento all'art. 38 del decreto legislativo n. 118/2011.

Gli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge regionale vengono dunque impugnati con il presente ricorso ex art. 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

## MOTIVI

### I

l) L'art. 1, comma 1, della legge regionale 3 dicembre 2020, n. 29 è illegittimo per contrasto con l'art. 81, comma 3, della Costituzione.

L'art. 1 della legge regionale — come esposto, rubricato «Autorizzazione di spesa per finalità assunzionali» — prevede, per le finalità assunzionali di personale presso il Corpo forestale della Regione siciliana di cui all'art. 1 della legge regionale n. 16 del 2020, una autorizzazione di spesa di 5 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2021 e 2022, a valere sulle disponibilità della missione 9, programma 5, capitolo 150001, del bilancio della regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022.

L'art. 1 della legge regionale n. 16 del 2020 — recante «Norme per il funzionamento e i compiti del Corpo forestale della Regione siciliana» — richiamato dalla disposizione impugnata, dispone, al suo comma 1, che «A decorrere dall'anno 2020, in deroga alle disposizioni di cui al comma 10 dell'art. 1 della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25, il dirigente generale del comando del Corpo forestale della Regione siciliana è autorizzato ad assumere, mediante concorso pubblico, per esami, nuovo personale del comparto non dirigenziale a tempo indeterminato, con riferimento alla dotazione organica di cui all'art. 6, comma 2, della legge regionale 6 agosto 2019, n. 14».

Il comma 8 del richiamato art. 1 della legge regionale n. 16 del 2020 dispone che «per le finalità assunzionali di cui al presente articolo è autorizzata la spesa annua di 2.000 migliaia di euro per il triennio 2020-2022, cui si provvede a valere sulla missione 9, programma 5, capitolo 150001».

Ora, come altresì chiarito dalla relazione al disegno di legge regionale, la spesa autorizzata dalla disposizione impugnata «di 5.000 migliaia di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2021 e 2022, cui si provvede a valere sulle disponibilità della missione 9, programma 5, capitolo 150001, del bilancio della regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022» risulta aggiuntiva a quella autorizzata dalla legge n. 16 del 2020, pari a 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022 (art. 1, comma 8).

Tanto premesso deve rilevarsi quanto segue.

§. Non è idonea la copertura finanziaria, per gli anni finanziari 2021 e 2022, prevista a valere sulle disponibilità della missione 9, programma 5, capitolo 150001, denominato «stipendi ed altri assegni fissi da erogare al personale a tempo indeterminato, con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso il comando del corpo forestale e presso il dipartimento sviluppo rurale. (spese obbligatorie)».

Tale capitolo, infatti, reca risorse destinate a spese obbligatorie non comprimibili del bilancio della regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022.



Peraltro, sotto il profilo della capienza del capitolo individuato, si osserva che le supposte economie di spesa del personale derivanti da cessazioni dal servizio per il triennio 2021-2023, stimate nella relazione al disegno di legge regionale in 1.135.516,64 euro, potrebbero solo parzialmente concorrere agli oneri derivanti dalle nuove assunzioni, nei limiti, cioè, della quota parte che non rimane a carico del bilancio regionale per la corresponsione del trattamento di quiescenza del predetto personale in ragione della specifica disciplina regionale sul trattamento pensionistico dei propri dipendenti regionali.

§§. La disposizione, inoltre, non indica la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle assunzioni di personale per gli anni 2023 e successivi, ciò nonostante si tratti all'evidenza di onere obbligatorio a carattere permanente, in quanto riferito a assunzioni a tempo indeterminato.

Invero, ai sensi dell'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 «Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

Tale obbligo è contenuto anche nella normativa regionale siciliana in materia di bilancio e contabilità, segnata, in materia di bilancio e di contabilità applicabili alla regione in base alle leggi regionali in materia e alle leggi nazionali riguardanti la contabilità dello Stato e delle altre regioni adottato ai sensi dell'art. 52 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6). L'art. 7, comma 8 della legge regionale n. 47 del 1977 prevede testualmente che: «Le leggi della regione che autorizzano spese correnti a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale vigente e ne indicano la relativa copertura finanziaria a carico del bilancio medesimo. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare la quantificazione dell'onere annuo alla legge di approvazione del bilancio».

La disposizione in esame, pertanto, si pone in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione ed esula dalle competenze statutarie.

## II

l) L'art. 2, comma 1, della legge regionale 3 dicembre 2020, n. 29, è illegittimo per contrasto con l'art. 81, comma 3, della Costituzione.

L'art. 2 della legge regionale — come esposto, rubricato «Rideterminazione indennità mensile pensionabile» — introduce una integrazione al comma 10 dell'art. 1 della legge regionale 20 luglio 2020, n. 16, quantificando ed individuando le risorse relative alla spesa per l'incremento dell'indennità mensile pensionabile già corrisposta al personale del Corpo forestale della Regione siciliana.

Il comma 10 dell'art. 1 della legge regionale n. 16 del 2020, richiamato dalla disposizione denunciata, prevede che: «Al comma 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 4/2007 è aggiunto il seguente periodo: “L'adeguamento della suddetta indennità mensile pensionabile, in analogia agli incrementi riconosciuti con decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2018, n. 39, al personale con qualifica non dirigenziale dei corpi di polizia ad ordinamento civile, è definito in sede di contrattazione sindacale”».

A tal fine, la norma denunciata prevede una autorizzazione di spesa di 505 migliaia di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2021 e 2022, indicando la copertura finanziaria per il biennio 2021-2022 a valere sulle medesime disponibilità della missione 9, programma 5, capitolo 150001, del bilancio della regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022, così testualmente disponendo:

«Al comma 10 dell'art. 1 della legge regionale 20 luglio 2020, n. 16, dopo le parole “in sede di contrattazione sindacale.” sono aggiunte le parole “La spesa occorrente per il pagamento delle differenze retributive fondamentali, quantificata nella misura massima di 505 migliaia di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2021 e 2022, grava, per il biennio 2021-2022, sulle disponibilità della missione 9, programma 5, capitolo 150001, del bilancio della regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022”».

Le risorse finanziarie sono individuate analogamente a quanto previsto dalla norma concernente le assunzioni, pertanto l'art. 2 in esame presenta i medesimi profili di illegittimità illustrati con riferimento all'art. 1.

§. Non è idonea la copertura finanziaria, per gli anni finanziari 2021 e 2022, prevista a valere sul medesimo capitolo di bilancio destinato a spese obbligatorie non comprimibili, quali gli stipendi e le altre indennità spettanti al personale già in servizio.



Come illustrato in precedenza, il capitolo 150001 è denominato «stipendi ed altri assegni fissi da erogare al personale a tempo indeterminato, con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso il comando del corpo forestale e presso il dipartimento sviluppo rurale. (spese obbligatorie)» e reca perciò risorse destinate a spese obbligatorie non comprimibili del bilancio della regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022.

§§. La disposizione, inoltre, non indica la copertura finanziaria della spesa relativa al pagamento dell'indennità mensile pensionabile per gli anni 2023 e successivi, ciò nonostante si tratti, anche in tal caso, di oneri obbligatori a carattere permanente che impongono altresì l'indicazione dell'onere a regime, come previsto dall'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e dalla stessa normativa regionale siciliana in materia di bilancio e contabilità (art. 7, comma 8, legge regionale n. 47 del 1977 riportato all'art. 14 del testo coordinato delle norme in materia di bilancio e di contabilità applicabili alla regione in base alle leggi regionali in materia e alle leggi nazionali riguardanti la contabilità dello Stato e delle altre regioni adottato ai sensi dell'art. 52 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6).

§§. Risulta, inoltre, sottostimato l'onere indicato dalla disposizione regionale in 505 migliaia di euro come incremento dell'indennità pensionabile, a decorrere dal 2021.

Invero, secondo i dati forniti nella relazione al disegno di legge del Corpo forestale regionale, la disposizione riguarda 802 unità di personale appartenente ai ruoli del comparto non dirigenziale del corpo e tale onere è quantificato al netto degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione (contributi previdenziali e IRAP a carico del datore di lavoro).

Anche la disposizione in esame, pertanto, si pone in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione ed esula dalle competenze statutarie.

La legge della Regione siciliana n. 29 del 2020 è dunque illegittima con riferimento:

all'art. 1, laddove pone la copertura finanziaria a valere sulle disponibilità della missione 9, programma 5, capitolo 15001, per gli esercizi finanziari 2021 e 2022, in quanto il capitolo individuato reca risorse destinate a spese obbligatorie non comprimibili del bilancio della regione 2020 e triennio 2020/2022 (stipendi ed altri assegni fissi da erogare al personale a tempo indeterminato, con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso il Corpo forestale e presso il dipartimento sviluppo rurale) e laddove non prevede la copertura finanziaria degli oneri per l'anno 2023 e successivi, pur trattandosi di oneri obbligatori a carattere permanente, ai sensi dell'art. 38 del decreto legislativo n. 118/2011 (art. 1, spesa per assunzioni);

all'art. 2, per i medesimi profili, laddove pone la spesa per l'incremento dell'indennità mensile pensionabile già corrisposta al personale del Corpo forestale, per gli esercizi finanziari 2021 e 2022, a valere sulle disponibilità della missione 9, programma 5, capitolo 15001, recante, come sopra indicato, risorse destinate a spese obbligatorie non comprimibili e laddove non prevede la copertura finanziaria degli oneri per l'anno 2023 e successivi, pur trattandosi di oneri obbligatori a carattere permanente.

*P. Q. M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, gli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione siciliana del 3 dicembre 2020, n. 29.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:*

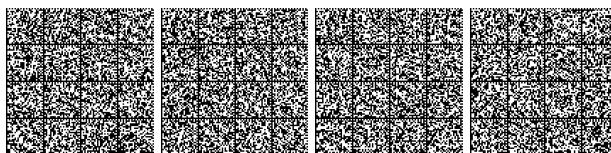
*1) attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 9 febbraio 2021, della determinazione di impugnare la legge della Regione Siciliana del 3 dicembre 2020, n. 29, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana (Supplemento ordinario n. 1) n. 61 dell'11 dicembre 2020, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;*

*2) copia della legge regionale impugnata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana (Supplemento ordinario n. 1) n. 61 dell'11 dicembre 2020.*

*Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.*

Roma, 9 febbraio 2021

*L'avvocato dello Stato: FIDUCCIA*



## N. 9

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 febbraio 2021  
(della Regione Calabria)*

**Sanità pubblica - Decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181 - Misure urgenti per il rilancio del Servizio sanitario della Regione Calabria - Commissario *ad acta* e supporto alla struttura commissariale - Commissari straordinari degli enti del Servizio sanitario regionale - Appalti, servizi e forniture per gli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria, programma operativo per la gestione dell'emergenza da COVID-19 e progetti di edilizia sanitaria - Contributo di solidarietà e finanziamento del sistema di programmazione e controllo del Servizio sanitario della Regione Calabria - Disposizioni transitorie e finali.**

**Sanità pubblica - Decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181 - Misure urgenti per il rilancio del Servizio sanitario della Regione Calabria - Richiesta alla Corte costituzionale di sollevare dinanzi a sé, mediante autorimessione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.**

– Decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, artt. 1, 2, 3, 6 e 7.

Ricorso per la Regione Calabria (C.F. 02205340793), in persona del presidente f.f. della Giunta regionale dott. Antonino Spirlì, rappresentata e difesa, giusta delibera G.R. n. 8 del 28 gennaio 2021, e correlato decreto dirigenziale di incarico, nonché in virtù di procura speciale in calce al presente atto, dall'avv. Giuseppe Naimo (C.F. NMAGP-P65A05D976H) dell'Avvocatura regionale (Posta elettronica certificata: [avvocato8.cz@pec.regione.calabria.it](mailto:avvocato8.cz@pec.regione.calabria.it)), ed elettivamente domiciliata in Roma, via Sabotino n. 12, presso lo studio dell'avv. Graziano Pungi, fax 0961/853581, indirizzi di posta elettronica e fax ai quali intende ricevere comunicazioni e notificazioni del presente giudizio;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente *pro-tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna n. 370, domicilio digitale [attigiudiziaripcm@pec.governo.it](mailto:attigiudiziaripcm@pec.governo.it)

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 6 e 7 del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2020, n. 181, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 323 del 31 dicembre 2020, derivante dalla violazione degli articoli 136, 3, 5, 32, 81, 97, 117, 118, 119, 120 e 121 della Costituzione, nonché degli articoli 8 della legge n. 131/2003, 2, comma 78, della legge n. 191/2009, 1, 2, 3, 6, 8 e 9 del decreto legislativo n. 171/2016, 11, comma 1, lettera *p*), della legge n. 124/2015, 5-bis del decreto legislativo n. 502/1992 e del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

## FATTO

Il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 101 del 2 maggio 2019, recante «Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria.», ritenendo di dover adottare misure eccezionali, volte anche alla risoluzione delle riscontrate, gravi inadempienze amministrative e gestionali, per la Regione Calabria, supportando l'azione commissariale di risanamento del servizio sanitario regionale, ed accertati il mancato rispetto degli obiettivi economico-finanziari previsti dalla cornice programmata nell'ambito dei programmi operativi, il mancato raggiungimento del punteggio minimo previsto dalla griglia dei livelli essenziali di assistenza, nonché rilevanti criticità connesse alla gestione amministrativa, più volte riscontrati, da ultimo, dai Tavoli di verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dei LEA nella seduta congiunta del 4 aprile 2019, al Capo I, rubricato «Disposizioni urgenti per il servizio sanitario della Regione Calabria» (articoli 1-10) conteneva — tra gli altri — l'art. 1 «Ambito di applicazione», l'art. 2 «Verifica straordinaria sui direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale», l'art. 3 «Commissari straordinari degli enti del Servizio sanitario regionale», l'art. 4 «Direttori amministrativi e direttori sanitari degli enti del Servizio sanitario regionale», l'art. 5 «Dissesto finanziario degli enti del Servizio sanitario regionale», l'art. 6 «Appalti, servizi e forniture per gli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria», l'art. 8 «Supporto dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali» e l'art. 9 «Ulteriori disposizioni in tema di collaborazione e supporto ai Commissari»; al Capo III, rubricato «Disposizioni finanziarie, transitorie e finali» (articoli 14-16), contiene — tra gli altri — l'art. 14 «Disposizioni finanziarie» e l'art. 15 «Disposizioni transitorie e finali», articoli tutti oggetto di impugnativi da parte della regione qui ricorrente; tale



decreto è stato oggetto di conversione con la legge n. 60/2019, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 152 del 1° luglio 2019, anch'essa impugnata; i distinti ricorsi della Regione Calabria sono stati riuniti e respinti da codesta Corte con la sentenza n. 233/2019.

Scaduto il termine di diciotto mesi di vigenza di dette norme, dopo soli sette giorni il Governo ha assunto il decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 280 - Serie generale - del 10 novembre 2020, recante «Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario», con il quale, ancora una volta, ritenendo di dover adottare misure eccezionali, tenuto conto che l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato la pandemia da COVID-19, anche in ragione della situazione emergenziale in corso, di prevedere per la Regione Calabria, misure eccezionali per garantire il rispetto dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in ambito sanitario, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, nonché (*sic!*) per assicurare il fondamentale diritto alla salute attraverso il raggiungimento degli obiettivi previsti nei programmi operativi di prosecuzione del piano di rientro dai disavanzi sanitari; verificato il reiterato mancato raggiungimento del punteggio minimo previsto dalla griglia dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e degli obiettivi economico-finanziari previsti dalla cornice programmata nell'ambito dei programmi operativi; ritenuta la indifferibile necessità di intervenire per introdurre misure straordinarie per superare le gravi inadempienze amministrative e gestionali riscontrate nella Regione Calabria, al Capo I, rubricato anche questa volta «Disposizioni urgenti per il servizio sanitario della Regione Calabria» (articoli 1-7) contiene — tra gli altri — l'art. 1 «Commissario *ad acta* e supporto alla struttura commissariale», l'art. 2 «Commissari straordinari degli enti del Servizio sanitario regionale», l'art. 3 «Appalti, servizi e forniture per gli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria», l'art. 6 «Contributo di solidarietà e finanziamento del sistema di programmazione e controllo del Servizio sanitario della Regione Calabria» e l'art. 7 «Disposizioni transitorie e finali», articoli quelli indicati oggetto di impugnativa da parte della Regione Calabria col ricorso iscritto al n. 105/2020 R.R.

Il decreto-legge è stato convertito, con modificazioni — con modifiche quasi tutte marginali o ultronee, per quel che riguarda le norme già impuginate dalla regione — con la legge 30 dicembre 2020, n. 181, e la regione intende proporre impugnativa anche avverso le norme del decreto-legge per come convertite.

Così esposte la cronologia dei fatti e le norme che si intendono impugnare, questa difesa intende ricorrere, come in effetti con il presente atto ricorre, a codesta Corte costituzionale, *ex art.* 127, comma 2, della Costituzione, atteso che le suddette norme presentano profili di lesività in pregiudizio della sfera di attribuzioni legislative ed amministrative della Regione Calabria costituzionalmente garantite, ed interviene in maniera significativa su materia di preminente interesse regionale, affidando il ricorso ai seguenti

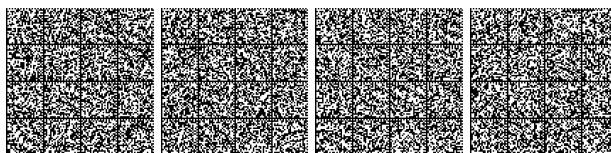
## MOTIVI

### 1) Premessa

Come già indicato nella narrazione del fatto, le modifiche apportate in sede di conversione alle norme impuginate sono quasi esclusivamente marginali o ultronee, e quindi — in applicazione del consolidato orientamento di codesta Corte «*ex plurimis*, Corte Costituzionale, sentenza n. 233/2019» — si ritiene che, per esse, le questioni di costituzionalità già poste col ricorso n. 105/2020 devono ritenersi trasferite sulle nuove norme nella parte in cui esse modificano quelle originarie; in ogni caso, la regione — considerando le peculiarità del giudizio in via principale avanti codesta Corte — intende comunque impugnare le norme convertite — sia per manifestare la permanenza del proprio interesse all'impugnativa, sia per veicolare anche nuove e diverse censure — le norme per come convertite, nonché — per la parte di interesse regionale — le norme introdotte in sede di conversione, mediante modifiche non di mero dettaglio.

### 2) Violazione art. 136 della Costituzione

Come esposto in narrativa, e come già denunciato in relazione alle norme impuginate col ricorso n. 105/2020, codesta Corte ha respinto l'impugnativa avverso il primo «Decreto Calabria»; pur respingendo il ricorso, al punto 6) della motivazione ha comunque statuito che «L'effettiva rispondenza delle misure adottate dal legislatore del 2019 allo scopo perseguito di “risanamento del servizio sanitario” e soprattutto di tutela del “rispetto dei livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario” nella Regione Calabria nonché l'assenza di eventuali loro effetti controproducenti (quali paventati in udienza dal difensore della ricorrente) dovranno essere attentamente monitorate da parte dello Stato, e valutate in concreto, in sede applicativa delle misure stesse.», mentre al punto 5.1 era stato precisato che la legittimità del provvedimento normativo dipendeva dal fatto che le concorrenti competenze regionali venivano «solo temporaneamente ed eccezionalmente “contratte”, in ragione della pregressa inerzia regionale o, comunque, del non adeguato esercizio delle competenze stesse».



Lo Stato ha clamorosamente mancato sia nella attuazione che nella valutazione della verifica «non si ripeterà quanto già scritto nel precedente ricorso sulla triste vicenda dell'individuazione del nuovo Commissario», ma, ancora una volta, dopo aver fatto trascorrere i diciotto mesi fissati dal decreto-legge n. 35/2019 causando ulteriori danni al sistema sanitario calabrese, ha utilizzato, ammettendolo *apertis verbis*, le proprie macroscopiche incapacità nella gestione commissariale, per come «potenziata» con l'intervento del 2019, per aggravare — anche in sede di conversione — ulteriormente detto regime con le norme qui impugnate, ampliando addirittura, senza peraltro alcuna reale soluzione di continuità rispetto al provvedimento cessato, il periodo di vigenza (ora, «un periodo non superiore a ventiquattro mesi» rispetto ai diciotto mesi già imposti in precedenza) ed inasprendolo.

È il caso di riprodurre «evitando di commentare il fatto che la difesa erariale si sia già appuntata sul testo del decreto-legge per come convertito, vedi ad esempio pagine 15 e 18 memoria» alcuni passi della memoria di costituzione della difesa erariale nel ricorso n. 105/2020 R.R. «ricorso al quale si chiede la riunione» per la loro macroscopica incidenza sulle censure regionali: il primo, è quello a pagina 14 della memoria depositata il 6 febbraio 2021, ove si legge che «non solo non risultavano superate le criticità che avevano indotto all'adozione del decreto-legge n. 35/2019, ma che la situazione si era ulteriormente aggravata, imponendo, per un verso, la protrazione del regime speciale in precedenza dettato, e, per un altro, l'assunzione di ancor più stringenti misure»; il secondo, invece, si legge alle pagine 20-21 del medesimo atto, ove la difesa erariale ritiene che l'attento monitoraggio sulle precedenti misure sia stato effettuato, con esito «non positivo» delle verifiche in ordine a misure applicate dalla Stato ed ai loro effetti, ma malgrado ciò, con singolarissimo salto logico, conclude per la sussistenza delle condizioni per un nuovo intervento, ancor più stringente.

Ove si applicassero l'art. 116 del codice di procedura civile e/o l'art. 64, comma 2, c.p.a., si dovrebbero dare per processualmente provati *a)* la congiunzione tra i due provvedimenti normativi, quello del 2019 ed il presente; *b)* l'ulteriore inasprimento delle misure qui impugnate rispetto al «regime» del 2019; *c)* il fallimento del commissariamento statale, anche per come «implementato» nel 2019; *d)* il macroscopico errore statale nell'interpretare il giudicato della sentenza n. 233/2019, sia sotto il profilo di individuazione del «limite» che ha condotto alla reiezione del ricorso nel 2019, sia nell'interpretare il monito rivolto da codesta Corte in ordine ai provvedimenti da adottare in esito ad una valutazione negativa degli effetti del decreto-legge n. 35/2019.

Ciò detto, la normativa impugnata, che, come riconosciuto dalla stessa difesa erariale nel giudizio avverso le norme del decreto-legge già impugnate, ponendosi in piena continuità con l'intervento appena cessato, non solo reitera ma addirittura aggrava l'intervento stesso, rivelatosi, per ammissione della stessa parte statale, non solo infruttuoso ma addirittura peggiorativo della situazione del maggio 2019, viola apertamente i limiti — evidentemente non colti dallo Stato — alla temporaneità ed ai presupposti legittimanti dell'intervento, nonché al naturale sbocco ove le verifiche sugli effetti (sia consentito, motivatamente previsti in udienza dalla difesa regionale, tanto da spingere codesta Corte a sviluppare in sentenza il monito poi non raccolto dallo Stato) del provvedimento normativo qui proseguito ed aggravato, che codesta Corte aveva fissato alla legittimità dell'intervento, al quale le norme qui impugnate si pongono in conclamata ed ammessa continuità, e quindi viola il giudicato costituzionale, in conseguenza della violazione dell'art. 136 della Costituzione.

*3) Violazione articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione; 8 della legge n. 131/2003; 2, comma 78, della legge n. 191/2009; 1, 2, 6 e 8 decreto legislativo n. 171/2016, 11, comma 1, lettera p) della legge n. 124/2015 e del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.*

Gli articoli 1, 2, 3, 6 e 7, dettati solo per la Regione Calabria, operando modifiche unilaterali al Piano di rientro ed al mandato Commissariale, nonché alla normativa di settore, sono invasive della competenza concorrente e residuale regionale, contraggono le correlate prerogative in termini temporalmente irragionevoli e non più eccezionali, ma ormai sistematici, ed, inoltre, non sono assistite da intesa con la regione e/o in sede di Conferenza Stato regioni, e determinano perciò, per tutti i motivi sopra elencati, le violazioni denunciate, anche in ordine alla mancanza di intesa ed al principio di leale collaborazione, violazione quest'ultima, per vero, dimostrata anche da specifica modifica adottata in sede di conversione.

Come chiarito dalla sentenza n. 219/2013 di codesta Corte: «Lo Stato, optando per l'esercizio del potere sostitutivo...si assume l'onere del processo coartato di risanamento delle finanze regionali»; come già sopra riportato al punto 2), codesta Corte, con la sentenza n. 233/2020, ha ritenuto legittimo il decreto-legge n. 35/2020 in quanto le prerogative regionali «non risultano violate ma solo temporaneamente ed eccezionalmente “contratte”, in ragione della pregressa inerzia regionale o, comunque, del non adeguato esercizio delle competenze stesse».

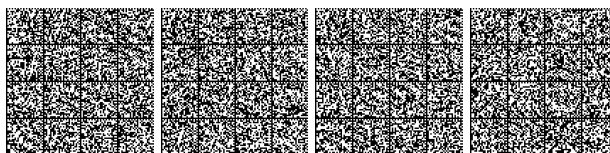
È stato platealmente ammesso in punto di fatto, già nel ricorso n. 105/2020 che *a)* la violazione/contrazione delle competenze regionali non è più «eccezionale e temporanea», ma, senza sostanziale soluzione di continuità «un margine di sette giorni non poteva certo considerarsi cesura temporalmente significativa» si protrarrà anche per tre anni e mezzo (diciotto mesi il decreto-legge n. 35/2020; sino a ventiquattro mesi il decreto-legge per come convertito qui



impugnato); b) lo Stato ammette le macroscopiche inadempienze dei Commissari statali, anche — anzi soprattutto — in relazione al periodo di vigenza del decreto-legge n. 35/2019, per prorogare, ed anzi inasprire ulteriormente, lo stato di espropriazione/compressione delle competenze regionali, che ha oggettivamente danneggiato e danneggia sempre più la regione nonché i cittadini in essa residenti, i quali hanno visto progressivamente peggiorare — per asserzione dello stesso Stato, che su tale dato fonda il paradossale intervento normativo qui censurato — la situazione di assistenza alla cittadinanza, proprio a causa dell'intervento statale.

Pare qui indispensabile una disamina dello stato del «pianeta salute» in Calabria in esito al commissariamento, pure sostanzialmente ammesso dalla difesa erariale alle pagine 2-19 della memoria depositata nel ricorso n. 105/2020, che coincide con la disamina fatta dalla magistratura contabile in sede di parifica del bilancio regionale 2020: in oltre dieci anni di commissariamento, il saldo finale tra mobilità attiva e passiva in Calabria è esponenzialmente peggiorato (vedi tabelle riportata alle pagine 389-390 della bozza di relazione parifica, allegate al ricorso n. 105/2020) proprio durante il commissariamento, e si è ulteriormente aggravata durante il periodo di vigenza del decreto-legge n. 35/2019, per ammissione della stessa parte statale; secondo la Corte dei conti calabrese «Dal 2010 (inizio del commissariamento), l'esito delle iniziative attuate per superare le numerose criticità presenti al momento dell'entrata in vigore del Piano di rientro ha disatteso le reali attese di cambiamento «pagina 407 bozza relazione parifica»; l'obiettivo finale del Programma operativo (2016/2018) «uscire dal Piano di rientro» e le sue precondizioni «raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2018», non è stato raggiunto e l'ultimo anno si distingue per una regressione degli indicatori economici e assistenziali conseguiti in precedenza» «pagina 407 bozza relazione parifica»; senza aver completato il precedente Programma operativo, ora ci si trova in vigenza «del Piano operativo 2019/2021, approvato con DCA n. 57 del 26 febbraio 2020», ossia oltre un anno dopo il preteso inizio di valenza del Programma stesso; l'acclarata presenza delle diverse fattispecie debitorie, oltre alle gravi irregolarità di cui alla deliberazione della Sezione controllo della Corte dei conti n. 13/2019, mai sistemate contabilmente negli anni pregressi, che avevano indotto la Commissione straordinaria dell'ASP di RC, con deliberazione n. 298 del 6 giugno 2019, ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge n. 35/2019, a proporre il dissesto dell'Azienda, non è stata accolta dal precedente Commissario *ad acta*, con motivazioni, indicate nella nota prot. n. 170858 del 21 maggio 2020, ossia quasi un anno dopo la richiesta; il costo sostenuto per l'acquisto dei beni da parte delle Aziende del SSR è passato complessivamente da euro 351.599.120,80 nel 2018 ad euro 367.758.596,39 nel 2019, ossia in vigenza del decreto-legge n. 35/2019, con un incremento pari al 5% «p. 436 bozza relazione parifica»; nell'esercizio 2019, ossia in vigenza del decreto-legge n. 35/2019, non sono stati rispettati i tetti di spesa per dispositivi medici per euro 12.238.674,00; «il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionale con il Comitato permanente per la verifica dei LEA, in data 25 maggio 2020, ha rilevato la dimensione degli oneri finanziari in peggioramento, evidenziando la gravità della situazione. Ha pertanto invitato la struttura Commissariale al presidio di tali iscrizioni con particolare riferimento agli oneri finanziari per anticipazioni di cassa che rappresentano il 77% del totale contabilizzato su tale voce dall'intero SSN.» «pag. 460 bozza relazione parifica»; sempre ad avviso della Corte dei conti della Calabria «si sono realizzate, con riferimento al risultato di gestione dell'anno 2019, le condizioni per l'applicazione degli automatismi fiscali previsti dalla legislazione vigente, vale a dire l'ulteriore incremento delle aliquote fiscali di Irap e addizionale regionale all'Irpef per l'anno d'imposta in corso, rispettivamente nelle misure di 0,15 e 0,30 punti, e per l'applicazione del divieto di effettuare spese non obbligatorie da parte del bilancio regionale fino al 31 dicembre 2021.» «pagina 467 bozza relazione parifica»; la Regione Calabria, o, meglio, la gestione commissariale, al IV trimestre 2019 presenta un disavanzo sanitario di 116,721 milioni di euro; il sig. giudice relatore al giudizio di parifica ha in sintesi rilevato che «dieci anni dopo, ossia a fine 2019, il disavanzo sanitario è passato a euro 225,418 milioni di euro. Dopo il conferimento delle coperture derivanti dal gettito delle aliquote fiscali massimizzate il risultato di gestione evidenzia un disavanzo di 118,796 milioni di euro (fonte: verbale del Tavolo tecnico e del Comitato per la tutela dei LEA dell'8 e 9 novembre 2020 — dati trasmessi con nota Regione Calabria, dipartimento tutela della salute, servizi sociali e socio sanitari, prot. n. 3933804 del 30 novembre 2020)...In altre parole, gli abitanti della Calabria stanno da dieci anni colmando una voragine finanziaria che cresce e si alimenta di anno in anno. A fronte di questi «sacrifici finanziari», i medesimi cittadini non godono però di servizi sanitari adeguati.»; infine — a diretta smentita di uno dei presupposti dell'adozione del provvedimento normativo impugnato — dal verbale del Tavolo tecnico e del Comitato per la verifica del LEA del 25 maggio 2020 emerge che la Regione Calabria ha superato la verifica dei LEA per gli esercizi 2015, 2016 e 2017, mentre, quanto all'anno 2018, a luglio 2020, quindi molto prima che venisse adottato e poi convertito il provvedimento impugnato, il Ministero della salute «si veda stralcio della relazione già allegata al ricorso n. 105/2020» attribuisce alla Calabria un punteggio pari a 162, positivo ed in miglioramento.

Ciò necessariamente premesso, vanno esaminate distintamente le censure qui mosse alla normativa impugnata: l'art. 1 «è il caso di precisare che non vengono impugnati né il comma 4, né i commi 4-bis, ter e quater introdotti in sede di conversione» nel ribadire ed ampliare i poteri commissariali, impone alla regione un contingente minimo di «personale» da mettere a disposizione della struttura commissariale, senza neanche indicare le finalità del decreto-



legge medesimo, pur precisando che il Commissario «assicura l'attuazione delle misure di cui al presente capo», e prevede — in esito a modifica in sede di conversione — che i Subcommissari possano essere «non più di tre»; l'art. 2 prevede, come già l'art. 3 del decreto-legge n. 35/2019, la nomina di Commissari straordinari da parte del Commissario *ad acta* o, in caso di mancata intesa con la regione, da parte del Ministro della salute; l'art. 3, comma 1, del decreto-legge, come già, in parte, la prima formulazione dell'art. 6 del decreto-legge n. 35/2019, consente al Commissario di provvedere in via esclusiva all'espletamento delle procedure di approvvigionamento per gli enti del Servizio sanitario della regione avvalendosi di Consip ovvero — previa convenzione — delle centrali di committenza della Calabria o di regioni limitrofe per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, pari o superiori alle soglie comunitarie, con facoltà di avvalersi del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per la Sicilia-Calabria, mentre il Piano di rientro nella versione nuovamente vigente dal 3 novembre u.s., prevedeva invece «vedi DG.R. n. 845/2009, allegato, paragrafo 9, punto b, e paragrafo 10, già prodotta nel ricorso n. 105/2020» la «predisposizione» delle gare da parte solo da parte della S.U.A., nonché un *budget* prefissato per tale attività al fine di consentire un risparmio di spesa; l'art. 6, comma 2, condiziona l'erogazione delle somme di cui al comma 1 alla sottoscrizione di uno specifico accordo tra lo Stato e le regioni contenente le modalità di erogazione delle risorse, ma, soprattutto, alla presentazione e approvazione del programma operativo di prosecuzione del Piano di rientro per il periodo 2022-2023; l'art. 7, infine, determina — in esito a modifica in sede di conversione — in massimo ventiquattro mesi la durata della misure, e consente al Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, ed, ora, anche il Presidente della regione, di aggiornare il mandato Commissariale assegnato con delibera del 19 luglio 2019 anche con riferimento al Commissario *ad acta*, solo in relazione ai compiti affidati col Capo I della legge, nonché — comma 4 — fa cessare dall'incarico gli «organi» eventualmente nominati dalla regione dal 3 novembre.

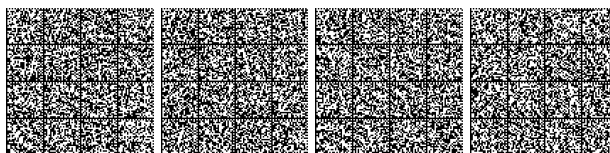
L'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, comma 78, della legge n. 191/2009; 1, 2, 3, 6, 8 e 9 del decreto legislativo n. 171/2016, 11, comma 1, lettera *p*), della legge n. 124/2015, 5-*bis* del decreto legislativo n. 502/1992; la sua unilateralità lede il principio di leale collaborazione (sul quale, vedi da ultimo ordinanza n. 4/2021 di codesta Corte), per come declinato, oltre che dalle norme sopra richiamate, dall'art. 8 della legge n. 131/2003, ed è ora ulteriormente comprovata dalla limitata forma di consultazione introdotta in sede di conversione.

Già la sentenza n. 200/2019 di codesta Corte ha affermato che «Le facoltà di audizione e partecipazione della regione non si estendono, del resto, all'individuazione nominativa del Commissario e del *sub* Commissario, la cui scelta spetta in via esclusiva al Governo» e che, nel caso lì esaminato, la leale collaborazione sarebbe stata garantita «dall'azione congiunta del “Comitato paritetico permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza” e del “Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti” regionali», mentre, nel caso che qui ne occupa, non si verte in materia di indicazione nominativa del Commissario, ed i tavoli richiamati in sentenza non sono stati in alcun modo «interessati» in merito a contenuti ed adozione del provvedimento normativo qui impugnato.

Ciò detto, l'invasione/compressione delle sfere di competenza regionale concorrente e residuale è di tutta evidenza, e come già sopra evidenziato, non ha più carattere di eccezionalità e temporaneità, ma anzi si «aggrava» rispetto alla versione 2019; pare quindi evidente la violazione denunciata dalla regione ricorrente: l'art. 5 della Costituzione riconosce e promuove le autonomie locali; l'art. 117, comma 2, prevede tra le materia di legislazione concorrente anche quelle della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, ed il comma 4 tra quelle di legislazione residuale l'organizzazione degli uffici; l'art. 121 della Costituzione prevede che il potere legislativo della regione sia esercitato dal Consiglio regionale, e che la rappresentanza della regione sia individuata in capo al Presidente della Giunta; l'art. 120, comma 2, della Costituzione, pone come preciso limite al potere sostitutivo statale l'esercizio dello stesso secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Quanto a tale ultimo e distinto profilo di lesività, il mancato invito a partecipare del Presidente della Giunta f.f. al C.d.M. del 9 novembre 2020 o altra forma di «coinvolgimento» della regione è conclamato e non contestato dalla parte statale; rimane quindi acclarato che nessuna forma di leale collaborazione sia stata attuata nel caso in esame, mentre l'art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003 prevede espressamente che anche in ipotesi di adozione di atti normativi in materia — senza esclusione alcuna in ordine alla tipologia di atto, e quindi anche in ipotesi di adozione di decreto-legge — il Presidente della Giunta debba essere invitato a partecipare al relativo C.d.M.; certamente, non «ripara» il vizio il meccanismo inserito nel comma 3 dell'art. 7 in sede di conversione, sia perché successivo all'adozione delle norme impugnate, sia perché «limitato» al solo aggiornamento del mandato commissariale per i compiti correlati al Capo I.

Ad avviso della regione ricorrente, comunque, l'art. 8, comma 4, della legge n. 131/2003, che prevede, anche per i casi di urgenza, quanto meno il coinvolgimento della Conferenza Stato regioni a seguito dell'adozione di «provvedimenti», la quale può chiedere il riesame del provvedimento, se riguarda l'adozione di decreti-legge *ex art. 77* della





Costituzione, come chiarito da codesta Corte con la sentenza n. 233/2019; la mancata comunicazione alla Conferenza dà la dimostrazione della violazione denunciata pure sotto tale diverso profilo, anche perché, nel caso che qui ne occupa, le «pregresse inadempienze» che sostengono l'intervento sono palesemente statali, e non regionali (e sia consentito di rilevare che l'asserzione di pagina 27 della memoria erariale più volte sopra richiamata, ove si sostiene che, qui ed ora, è inutile individuare «l'imputabilità soggettiva» della grave situazione calabrese è solo l'ennesimo schiaffo che lo Stato riserva alla regione ricorrente).

Infine, risulta documentalmente comprovata l'erroneità del presupposto fondante dell'intervento, ossia il reiterato «deficit» dei LEA: come dimostrato, anche mediante l'allegazione della relazione sui LEA 2018 già effettuata nel ricorso n. 105/2020, seppur dopo due anni, lo Stato ha rilevato come i LEA siano l'unico dato in reale miglioramento nella regione, per cui non solo risulta non veritiera l'indicazione in ordine al presunto «reiterato mancato raggiungimento del punteggio minimo previsto dalla griglia dei livelli essenziali di assistenza (LEA)», e non può certo essere utilizzata la sistematica sottovalutazione dei dati da parte del tavolo tecnico per protrarre l'occupazione statale; inoltre, l'ulteriore presupposto, ossia il mancato «raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari previsti dalla cornice programmata nell'ambito dei programmi operativi», risultando imputabile esclusivamente alla Stato «non essendo affatto inutile evidenziare la chiara imputabilità soggettiva delle condotte» non può essere utilizzato dallo stesso per autoalimentare ed ampliare l'inefficiente commissariamento e proseguire nell'invasione/compressione di sfere di competenza regionale.

4) *Violazione articoli 32, 81, 117, 118 e 119 della Costituzione; 2 del decreto legislativo n. 171/2016 e del principio di leale collaborazione.*

In ordine al presente motivo di ricorso, nonché agli ulteriori motivi, pur essendo nota la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte che afferma che nei giudizi in via principale, le regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in riferimento a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze legislative, salva ipotesi di violazione di questi che comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, e previa indicazione delle specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione, si ritiene di segnalare che il presente caso è *un unicum*, in quanto le norme impugnate sono espressamente dirette ad incidere sulla sola regione ricorrente, il che pare determinare una ridondanza *in re ipsa*, anche perché «è messo in pericolo non il servizio di raccolta differenziata, non il servizio di scuola *bus*, non la pulizia delle strade per gli abitanti di un singolo comune, ma la piena tutela della salute — che è il “diritto dei diritti” — per i circa 2 milioni di abitanti del territorio calabro» — pagina 18 intervento orale Relatrice giudizio parifica Corte dei conti Calabria, già allegato al ricorso n. 105/2020).

In ogni caso, si detaglierà la ridondanza richiesta — già riconosciuta, ad esempio, in ordine al ricorso avanzato anche dalla Regione Calabria da codesta Corte con la sentenza n. 195/2019 — in quanto tutte le norme impugnate incidono sulle competenze regionali, in materia di legislazione concorrente (tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica), e se è pur vero che il rispetto dei L.E.A. e la profilassi internazionale ricadono in materie demandate alla competenza esclusiva dello Stato, non vi è dubbio che l'esercizio di tali competenze risulti strettamente intrecciato con altre materie demandate alla competenza esclusiva o concorrente delle regioni quali, appunto, la tutela della salute ed il coordinamento della finanza pubblica, e comunque, proprio nella consapevolezza di tale inevitabile intreccio, in materie di altissima sensibilità politica e di altrettanto rilievo per la tutela dei diritti fondamentali individuali, la Carta costituzionale ha imposto, all'art. 118, comma 3, l'individuazione di «forme di coordinamento fra Stato e regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) e *h*) del secondo comma dell'art. 117», totalmente assenti nel caso in questione.

Le ragioni delle lamentate lesioni — indicate non solo rispetto al generale assetto di competenze della regione, ma altresì rispetto all'esercizio di tali competenze, vale a dire ai singoli provvedimenti legislativi incisi dall'atto impugnato — sono la privazione del potere presidenziale di nomina di Commissari ed organi della aziende (art. 2), la disciplina di cause di decadenza di direttori generali e Commissari, e l'aggiornamento del mandato commissariale (art. 7), la disciplina degli appalti per gli enti del SSN (art. 3), il finanziamento «aggiuntivo» del sistema sanitario calabrese, anche per l'anno corrente, con condizione che ne rende impossibile l'erogazione (art. 6); inoltre, lo stato della sanità calabrese, per come descritto dalla magistratura contabile, anche per la mancata riattivazione di poli ospedalieri da parte del Commissario, di fatto, ed anche per il costante aumento della pressione fiscale sui cittadini calabresi — e non solo su di essi, come riconosciuto nella citata sentenza n. 195/2019 — determinata dalle inefficienze statali, ha creato criteri selettivi «territoriale» e «reddituale» di accesso alle prestazioni sanitarie, ed ha ridotto l'accesso ai servizi ospedalieri, limitando di fatto l'accesso alle stesse, e determinando il divieto di effettuare spese non obbligatorie da parte del bilancio regionale fino al 31 dicembre 2021, la cui regolamentazione rientra nella competenza legislativa concorrente regionale.

L'insieme delle norme impugnate incide complessivamente, e molto negativamente, sull'intero sistema sanitario calabrese, e quindi sulle competenze regionali; più in dettaglio, gli articoli 2 e 7 consentono la nomina dei Commissari straordinari da parte del Commissario anziché da parte del Presidente della Regione — come invece previsto dall'art. 2



del decreto legislativo n. 171/2016 e dagli articoli 14 della legge regionale n. 11/2004 e 20 della legge regionale n. 29/2002 — e la revoca degli stessi sempre da parte del Commissario, nonché una ipotesi di decadenza, entrambe non previste né dal decreto legislativo n. 171/2016, né dalla leggi regionali sopra richiamate; l'art. 2 introduce un compenso aggiuntivo in favore dei Commissari non previsto dalle leggi regionali sopra indicate; l'art. 3, consentendo il ricorso solo previa convenzione alla Stazione unica appaltante della Regione Calabria per gli appalti degli enti del SSN, di fatto nuovamente incide sull'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 26/2007, che prevede(va), con finalità di risparmio, come obbligatorio il ricorso alla S.U.A. — tra gli altri — per gli enti appartenenti al S.S.N., e, ad oggi, malgrado siano passati più di tre mesi dall'entrata in vigore delle norme impugnate, il Commissario non ha né provveduto ad espletare procedure tramite Consip, né stipulato convenzioni *ad hoc* con Centrali di committenza, ivi compresa la S.U.A., determinando quindi — anche questa volta — una paralisi nel settore dell'approvvigionamento di beni e servizi del servizio sanitario regionale, oltre al già sopra censurato aumento di costi del 5%, come rilevato dalla Corte dei conti; l'art. 6, comma 2, condiziona alla presentazione e approvazione del programma operativo di prosecuzione del Piano di rientro per il periodo 2022-2023, ossia ad un atto unilaterale del Commissario già oggetto di enormi ritardi in passato, e non certo né quanto alla sua adozione, né ai termini, peraltro, molto differiti nel tempo, tanto di contraddire in termini la pretesa emergenza dell'intervento.

Ai sensi dell'art. 117, comma 3, la tutela della salute ed il coordinamento della finanza pubblica costituiscono materie di legislazione concorrente tra lo Stato e le regioni, e tale competenza deve essere esercitata dalle regioni nel rispetto della normativa costituzionale; l'art. 119, oltre a prevedere l'autonomia finanziaria regionale, consente — nel rispetto del vincolo di bilancio — di individuare la destinazione delle risorse; l'art. 81 impone non solo l'equilibrio di bilancio, ma anche la certa copertura di nuove spese; l'art. 32 della Costituzione, infine, individua la salute non solo come diritto fondamentale dell'individuo, ma anche come interesse della collettività, prevedendo cure gratuite per gli indigenti.

L'intervento statale è stato complessivamente così efficace nel disastare la sanità calabrese da dover richiedere, a novembre 2020, e quindi dopo l'entrata in vigore delle norme impugnate, un accordo «si veda articolo allegato» tra il Dipartimento della protezione civile e l'Associazione Emergency — che opera, come noto, prevalentemente nei paesi del c.d. «Terzo Mondo» «Afghanistan, Algeria, Angola, Cambogia, Eritrea, Iraq, Libia, Nepal, Nicaragua, Palestina, Repubblica Centrafricana, Ruanda, Serbia, Sierra Leone, Sri Lanka, Sudan, Uganda» — per gestire un reparto dell'Ospedale di Crotona, e più in generale gli ospedali da campo, nonché fornire supporto all'interno dei Covid Hotel e nei punti di *triage* negli ospedali, il tutto mentre — ed anche qui ci si affiderà alle parole della magistratura, questa volta amministrativa — in relazione alla perdurante mancata riattivazione dell'Ospedale di Trebisacce da parte dell'Ufficio del Commissario, tanto da necessitare di «al momento, inutile» nomina di Commissario *ad acta* «La sequela di inerzie ed elusioni sin qui riepilogate consegna l'allarmante rappresentazione di un'area del territorio nazionale sprovvista della vitale garanzia della primaria assistenza sanitaria, quella ai più tempestivi interventi di urgenza-emergenza. Tanto a circa sei anni dalla pronuncia di questo Consiglio, che ha messo a fuoco il *vulnus* così inferto agli *standard* sanitari essenziali e la conseguente mortificazione del diritto alla salute degli abitanti del Comune di Trebisacce e del relativo distretto. È un fatto di assoluta gravità che l'effetto conformativo di quella pronuncia sia rimasto ad oggi un mero *flatus voci*, se solo si considerano la delicatezza degli interessi in gioco, i profili di rischio dell'incolumità personale ai quali risultano esposti i cittadini dell'area territoriale interessata e la relativa marginalità (in termini di programmazione e di costi) degli interventi che si renderebbero necessari per apprestare quantomeno gli apparati strumentali atti a garantire (ancor prima di una completa riattivazione della totalità dei reparti programmati, quantomeno) una efficiente assistenza di primo soccorso e di emergenza.» (Cons. Stato, III, ordinanza n. 1369/2021), ed alla regione è precluso qualunque intervento sulla vicenda sia materiale che finanziario, anche per il divieto di spese non obbligatorie già sopra censurato.

Quanto alle somme aggiuntive da erogare di cui all'art. 6, forse, saranno erogate tra oltre un anno, ossia — pur essendo prevista una erogazione per l'anno 2021, materialmente impossibile — quasi in chiusura dell'intervento emergenziale che dovrebbero sostenere, e quindi senza nessuna concreta ricaduta sullo stesso, salvo dover ipotizzare sin da ora l'ennesimo tentativo di protrazione dell'occupazione statale del sistema sanitario calabrese.

In conclusione, dimostrata la ridondanza, il motivo pare evidentemente fondato.

##### 5) Violazione degli articoli 81, 117, 119, 121 della Costituzione

Come già sopra riportato al punto 3), l'art. 1 impone alla regione di mettere un contingente «minimo» di venticinque persone a disposizione del Commissario per massimo ventiquattro mesi «art. 7, comma 1»: ciò lede diversi parametri costituzionali.

Innanzitutto, ciò determina la macroscopica violazione degli art. 117, comma 4, e 121 della Costituzione, in quanto tale norma incide in materia di competenza legislativa residuale regionale «ordinamento ed organizzazione amministrativa regionale, vedi Corte costituzionale, sentenza n. 191/2017» in ordine all'organizzazione degli uffici



regionali, che rischia di venire devastata da tale impatto del tutto «indiscriminato» (prevedere un contingente minimo, e non un contingente massimo, lascia al mero arbitrio del Commissario la scelta del numero di persone da «applicare», sia interni alla regione che esterni, come oltre dimostrato).

Ciò premesso, l'art. 1 viola anche gli articoli 81, 117 e 119 della Costituzione: tenuto conto che il costo diretto dei soli emolumenti commissariali, antecedente al decreto-legge n. 150/2020 per come convertito, era già pari ad euro 300.000 «euro 174.831 annui, oltre oneri riflessi, per il Commissario, ed euro 148.554 annui, oltre oneri riflessi, per il Subcommissario», e tale somma è annualmente stanziata nel bilancio regionale (capito U12010113801 — estratto del bilancio gestionale 2020-2022, approvato con DGR. n. 60 del 29 aprile 2020, già allegata al ricorso n. 105/2020), e che in attuazione della disposizione impugnata è stato ritenuto dalla regione «si veda nota dirigenziale allegata al ricorso n. 105/2020» finanziariamente sostenibile un ulteriore costo complessivamente pari a 500.000,00 euro, per come indicato nella relazione tecnico finanziaria (già allegata al ricorso n. 105/2020) che corredata la legge regionale 4 dicembre 2020, n. 29, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 114 del 4 dicembre 2020, non impugnata dal Governo, e quindi non solo neanche sospettata di incostituzionalità dalla parte statale, ma dalla stessa ritenuta evidentemente soddisfattiva delle necessità commissariali (vedi anche estratto della DGR. n. 435/2020, che declina le nuove autorizzazioni di spesa nei singoli capitoli di bilancio, già allegata al ricorso n. 105/2020).

Per tale ragione, con la citata legge regionale n. 29/2020 è stata iscritta in bilancio la somma di euro 500.000,00 sul capitolo U1201013801 per le annualità 2021 e 2022; tale importo è stato confermato nel bilancio di previsione 2021-2023, nel quale, tenuto conto dello stanziamento originario di euro 300.000,00 (peraltro, destinato a non garantire copertura, ove effettivamente vengano nominati tre Subcommissari in luogo di uno soltanto, come in passato), è allocato l'importo complessivo di euro 800.000,00 per ciascuna annualità.

La norma impugnata, però, anche dopo la conversione, avvenuta dopo l'adozione da parte della regine della normativa sopra richiamata, continua a non porre limiti quantitativi al ricorso all'esterno, ed infatti il Commissario, pur avendo avuto messi a disposizione oltre un centinaio di personale del Dipartimento tutela della salute (vedi D.G.R. n. 2/2021, nonché Pec del Dipartimento organizzazione e personale, che si producono, per complessive centonove unità, novantotto dipendenti — un dirigente generale, dodici dirigenti, cinquantatre funzionari categoria D, undici collaboratori categoria C, ventuno ulteriori unità di categorie B ed A — ed undici unità lavorative in distacco da Calabria Lavoro), e pur avendo anche il supporto «aggiuntivo» da Agenas «articoli 1, comma 4, nella misura di venticinque unità, come da relazione tecnica della Ragioneria di Stato già allegata da parte resistente nel ricorso n. 105/2020», in data 5 febbraio 2021 «vedi nota che si allega» ha richiesto il comando di altre venticinque unità di personale.

Alla replica del D.G. del Dipartimento personale «vedi nota del 10 febbraio 2021, che si allega» che, richiamando il summenzionato vincolo di spesa, chiedeva indicazione dei profili tenuto conto di tale vincolo, il neo Commissario, anziché fornire i dati richiesti, ha assunto il D.C.A. n. 26/2021 «che si allega» nel quale chiede al D.G. del Dipartimento Tutela della salute «quindi, alla propria struttura» di ricorrere all'art. 3, pure qui impugnato, per reperire servizi professionali per la struttura commissariale medesima: ogni commento pare assolutamente superfluo!

È evidente che, in disparte la rilevante incidenza sul bilancio regionale, anche per le «divagazioni» commissariali, la norma consente, a mera discrezione del Commissario «e si è fornita sopra una precisa idea del concetto di discrezionalità dell'attuale Commissario» un impatto incerto «vista anche la possibilità di nomina di tre Subcommissari» nel *quantum* sul bilancio regionale, anche superiore al limite di sostenibilità documentato dalla regione, e quindi anche privo di adeguata copertura finanziaria «art. 81, comma 3, della Costituzione», il che — oltre a dimostrare la ridondanza della questione sui parametri costituzionali che non riguardano la ripartizione di competenze tra Stato e regioni proprio tramite l'indicazione dell'art. 119 della Costituzione — conclama la fondatezza della censura.

Quanto ai costi indiretti, la sottrazione di personale (vedi D.G.R. n. 2/2021 e Pec sopra richiamate, che espongono un costo pari a complessivi euro 6.081.206,74, ossia euro 5.806.206,74 per il personale regionale ed euro 275.000 per il personale di Calabria Lavoro) imporrà alla regione, per mantenere il livello di servizi, di reperire altrove le risorse umane «distratte», con conseguente aggravamento per altro verso dell'impatto della norma sul bilancio regionale, di importo non esattamente quantificabile.

È comunque il caso, in conclusione, di rilevare che, se è vero che già a legislazione vigente la regione deve fornire «collaborazione» alla struttura commissariale, non vi è dubbio che competa a codesta Corte trovare — in esito al ricorso avanzato dalla regione — un punto di equilibrio in materia, per evitare che le irragionevoli pretese statali — che già hanno fatto saltare l'intero sistema sanitario regionale — facciano deflagrare anche la macchina organizzativa regionale.

6) *Violazione articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione; 1, 2, 8 del decreto legislativo n. 171/2016; 11, comma 1, lettera p) della legge n. 124/2015 e del principio di leale collaborazione*



L'art. 2, in combinato disposto con l'art. 7, comma 4, nel consentire la nomina, previa cessazione dalle funzioni di direttori generali o di qualunque altro «organo ordinario o straordinario», già eventualmente nominati dal Presidente della Regione Calabria previa deliberazione di Giunta, *ex art.* 20 della legge regionale n. 29/2002, solo nella Regione Calabria, violano gli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, 1, 2 e 8 del decreto legislativo n. 171/2016, ed 11, comma 1, lettera *p*), della legge n. 124/2015, sia perché le «pregresse inadempienze» che fondano l'intervento non sono regionali ma statali, sia perché la compressione delle competenze regionali ormai non è più «eccezionale e temporanea», ma ha assunto il carattere di regola stabile, sia, infine, perché introducendo l'art. 2 norma non di principio, ma di dettaglio, in materia di legislazione concorrente, ed in relazione ad istituto disciplinato dallo Stato prima solo col decreto-legge n. 35/2019, ma già normato dal legislatore regionale (si vedano su tale ultimo punto le sentenze di codesta Ecc.ma Corte numeri 190/2017, punto 6 «Considerato in diritto» — proprio relativa alla regione ricorrente — e 87/2019, punti 4.2 e seguenti «Considerato in diritto»), mentre l'art. 7, comma 4, introduce una ipotesi di decadenza non disciplinata né dalla normativa statale di riferimento, né dalla normativa regionale, in assenza di intesa Stato regioni; inoltre, l'art. 2 consente una immotivata deroga all'obbligo di attingere dall'elenco nazionale di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 171/2016; ancora, sempre l'art. 2 deroga in termini immotivati all'art. 2 del medesimo decreto legislativo; infine, mentre l'art. 8 del decreto legislativo n. 171/2016 aveva previsto che dalla modifiche di settore non sarebbe dovuta sopravvenire nessuna nuova spesa, mentre l'art. 2 impingua sostanzialmente le spese, ed il mancato previo raggiungimento di intesa in sede di Conferenza su tali nuovi oneri determina la lamentata violazione anche sotto tale diverso profilo.

In dettaglio, si conferisce il potere di nomina al Commissario o al Ministro, seppur previa intesa con la regione; si consente la nomina anche al di fuori dell'elenco nazionale di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 171/2016, derogato senza intese; inoltre, si introduce una ipotesi di decadenza degli organi eventualmente già nominati alla regione, non disciplinata dal decreto legislativo n. 171/2016; si prevede la possibilità di nomina di un Commissario per più aziende del S.S.R.

Pare efficace richiamare, a sostegno del vizio lamentato, la sentenza n. 251/2016 di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 11 della legge n. 124/2015, anche nella parte in cui consentiva di adottare quello che poi sarebbe stato indicato come decreto legislativo n. 171/2016, non previa intesa con la Conferenza Stato regioni, ma solo previo parere della Conferenza unificata, in quanto, riguardando competenze concorrenti, come quella relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria, l'intervento del legislatore statale, costituito dalla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, «deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 26 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008). Poiché le disposizioni impugnate toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali, il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato-regioni».

Non è in discussione, quindi, che qualunque intervento legislativo che incida sull'assetto delineato dal decreto legislativo n. 171/2016 — come accaduto, ad esempio, al momento dell'adozione del decreto legislativo n. 126/2017, correttivo di alcune disposizioni del decreto legislativo n. 171 — debba — per inequivoca statuizione di codesta Corte — necessariamente essere preceduto da intesa in sede di Conferenza Stato regioni, ivi comprese le deroghe/modifiche introdotte col decreto-legge per come convertito oggetto di impugnativa; come già sopra dedotto, la norma impugnata incide — comprimendole in via ormai non più eccezionale, e per un periodo temporale estremamente lungo — sulle competenze regionali, in materia di legislazione concorrente (tutela della salute); le ragioni delle lamentate lesioni/compressioni risiedono nella privazione del potere della Giunta di nomina di Commissari delle aziende (art. 20, comma 2, della legge regionale n. 29/2002) e degli organi ordinari (legge regionale n. 11/2004), nel conferimento di potere di nomina, anche «multiplo», pure al di fuori dell'elenco obbligatorio sopra citato, e nella previsione di una ipotesi di «cessazione dalle funzioni» non disciplinata dal decreto legislativo n. 171/2016, e non assistita da intesa Stato regioni.

#### 7) Violazione articoli 81, 117, 119, 121 della Costituzione e del principio leale collaborazione.

L'art. 3, comma 1, del decreto-legge — come già sopra esposto — obbliga gli enti del Servizio sanitario della regione ad avvalersi, oltre che della centrale di committenza S.U.A., di Consip in via principale, ovvero di altre centrali di committenza di regioni «limitrofe» «singolarissima scelta terminologica, di vaghezza fortemente censurabile» per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, superiori alle soglie comunitarie, con facoltà di avvalersi del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per la Sicilia-Calabria: in disparte la già sopra esposta, singolarissima interpretazione che il Commissario ha dato della norma, ciò determina, innanzi tutto, la lamentata violazione degli articoli 117, comma 3, e 121 della Costituzione.

La Stazione Unica Appaltante è stata istituita nel lontano 2007 (legge regionale n. 26/2007), prevedendo all'art. 1, comma 1, come obbligatorio il ricorso alla S.U.A. — tra gli altri — per gli enti appartenenti al S.S.N.: consentendo *ad libitum* al Commissario (che essendo già delegato governativo, non può subdelegare proprie competenze, per di più alla



propria struttura) di ricorre in via preliminare a Consip, o anche, in via subordinata, di nuovo ad altre centrali di committenza, pare evidente che lo Stato abbia emanato norma non di principio, ma di estremo dettaglio in materia di legislazione concorrente (vedi esattamente in termini sulla competenza regionale, le sentenze di codesta Corte n. 43/2011, punti 4 e 5 «Considerato in diritto» e 166/2019, punti 8.1 e 8.2 «Considerato in diritto»); peraltro, si valutino i seguenti dati, in relazione alle «preoccupazioni» esposte in udienza e richiamate al punto 2) del presente ricorso.

Con la già citata sentenza n. 233/2019, codesta Corte chiari che le gare in corso potevano essere completate dalla S.U.A., che ha provveduto immediatamente; con convenzione «si è già allegato al ricorso n. 105/2020 lo schema, approvato con DCA n. 156 del 26 novembre 2019» il precedente Commissario, senza mai utilizzare Consip, sceglieva di valersi della campana Soresa come centrale di committenza e le uniche due procedure gestite da Soresa sono state «completate» il 3 novembre 2020 «sono già stati prodotti nel ricorso n. 105/2020 i D.C.A numeri 139/2020 e 140/2020»!!!

Preso seppur tardivamente atto del problema, il legislatore, con la legge n. 120/2020 aveva modificato l'art. 6 del decreto-legge n. 35/2019, sostituendo le parole: «di centrali di committenza di altre regioni» con «dalla centrale di committenza della Regione Calabria»; neanche il tempo di provare a riavviare l'attività della S.U.A. in materia — pur senza stipulare alcuna convenzione — ed ecco cessare i propri effetti l'art. 6 per come «rimodulato» ed intervenire la norma impugnata, che — come un perverso gioco dell'oca — riporta la regione quasi al punto di partenza, anche nella versione derivante dalla conversione.

Considerando che l'attuale Commissario, da un lato, non stipula le convenzioni né utilizza Consip secondo la previsione normativa, e, dall'altro, demanda a soggetto diverso da quello previsto dalla norma stessa l'utilizzo di tale norma per fini palesemente estranei alla previsione normativa, vi è la ragionevole certezza che la regione si troverà nuovamente a subire il trattamento sopra descritto, consentendo la norma impugnata un trattamento che mette nuovamente e direttamente a repentaglio la salute dei cittadini calabresi.

Inoltre, la norma contrasta anche con gli articoli 81, comma 4, 117 e 119 della Costituzione: come sopra esposto, per contenere i costi è stato predeterminato in sede di Piano di rientro un abbattimento dei costi per il ricorso solo alla S.U.A., e la S.U.A. — proprio perché struttura regionale — non sopporta costi di difesa in giudizio, essendo assistita dall'Avvocatura regionale, mentre il ricorso ad altre Stazioni appaltanti — compresa Consip — può avvenire senza limiti di costo, ed infatti — come ricavabile dall'art. 6 dello schema di convenzione allegato — il Commissario aveva garantito a Soresa non solo il pieno rimborso delle spese vive sostenute dalla centrale di committenza per la pubblicazione dei bandi di gara e degli avvisi di aggiudicazione secondo quanto previsto dagli articoli 72, 73 e 98 del Codice; il costo delle eventuali indennità riconosciute ai componenti della Commissione giudicatrice; il costo del corrispettivo per singola procedura, ma anche il rimborso senza limiti delle spese di giudizio; codesta Ecc.ma Corte, sin dalla pronuncia n. 214/2012, ha sempre rimarcato la necessità che la stima della copertura della spesa sia fatta «in modo credibile», il che, con tutta evidenza, non riguarda tale disposizione, che risulta totalmente priva di copertura finanziaria «soprattutto nella interpretazione che dimostra di darne il Commissario» e, peraltro, impatta sul bilancio regionale, che vedrà aggravare ulteriormente la propria sofferenza da tale incontrollato «e sia consentito dirlo, palesemente inefficace e costoso» ricorso a centrali di committenza esterne ed improprio utilizzo, impatto allo stato non quantificabile solo perché dipenderà esclusivamente dalle iniziative del Commissario, documentate come assolutamente improprie nella loro prima applicazione.

8) *Violazione articoli 3, 81, 97, 117, 119, 120, 8 della legge n. 131/2003, e del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.*

L'art. 6, comma 2, condiziona l'erogazione delle somme previste dal comma 1 alla presentazione e approvazione del programma operativo di prosecuzione del Piano di rientro per il periodo 2022-2023 e alla sottoscrizione di uno specifico Accordo tra lo Stato e le regioni contenente le modalità di erogazione di dette risorse, pur prevedendo una erogazione anche per l'anno 2021, mentre il comma 3 demanda la verifica del contenuto dell'accordo congiuntamente al Comitato permanente per l'erogazione dei LEA e al Tavolo di verifica degli adempimenti.

La norma prova l'intenzione statale di protrarre *sine die*, e certamente addirittura oltre la stessa vigenza della norma, la dannosa compressione di competenze/espropriazione del servizio sanitario regionale calabrese.

Pare assolutamente opportuno riportare inciso quanto mai calzante della sentenza n. 199/2018 di codesta Corte: «questa Corte non può esimersi dal rilevare l'anomalia di un commissariamento della sanità regionale protratto per oltre un decennio, senza che l'obiettivo del risanamento finanziario sia stato raggiunto, con tutte le ripercussioni che esso determina anche sugli equilibri della forma di governo regionale, a causa del perdurante esautoramento del Consiglio e della stessa Giunta a favore del Commissario *ad acta*», ossia l'anomalia in essere in Calabria, che in realtà è ancora peggiore, per il documentato peggioramento della situazione durante il commissariamento.



Ciò detto, la norma pone nel 2020 come condizioni per l'erogazione di fondi anche per l'anno 2021 — nel quale, per ammissione contenuta nella stessa norma, essa parrebbe particolarmente urgente, anche per il già censurato effetto del divieto di spese non obbligatorie sino a fine 2021 — presentazione ed approvazione di un Programma operativo che non verrà adottato prima a del 2022; in pratica, il susseguirsi di Programmi operativi sistematicamente non attuati, ed approvati con abnorme ritardo — da qui, la questione esposta al punto successivo — è solo il metodo attraverso il quale l'anomalia evidenziata da codesta Corte viene perpetuata ed aggravata in Calabria, ed è solo l'ennesima prova del disegno statale; è fermo della giurisprudenza di codesta Corte quello secondo il quale il principio di leale collaborazione deve essere applicato» all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni (*ex plurimis*, sentenza n. 56/2018), e a tale principio «deve essere sempre improntato il comportamento di Stato e regioni.» (sentenza n. 57/2019), ma le ragioni dell'ente non possono essere fatte valere in alcun modo.

Su tali presupposti, non pare discutibile che lo Stato stia apertamente violando il principio di leale collaborazione: porre come condizione per l'erogazione di fondi che hanno come pretesa finalità «supportare gli interventi di potenziamento del servizio sanitario regionale stante la grave situazione economico-finanziaria e sanitaria presente nella Regione Calabria» un evento futuro ed incerto, che — nell'ipotesi più ottimistica — sarà approvato nel 2022, e la cui approvazione — che potrebbe avvenire, secondo l'interpretazione avallata da codesta Corte con la sentenza n. 200/2019, anche nel 2023 o successivamente — vorrà automaticamente significare l'estensione per almeno un altro biennio del commissariamento, significa venir evidentemente meno alle regole sopra più volte richiamate che devono necessariamente contraddistinguere i rapporti tra lo Stato e la regione.

La norma, inoltre, viola gli articoli 81, 117 e 119 della Costituzione, demandando all'evento futuro ed incerto sopra indicato l'erogazione di fondi, la necessità dell'erogazione dei quali lo stesso Stato qualifica come urgentissima, determina una «entrata» meramente illusoria e non utilizzabile nell'immediatezza, causando in concreto una falla nel bilancio regionale, pur gravato nei termini già sopra descritti.

La norma infine, per come congegnata, viola gli articoli 117, comma 3, 3 e 97 della Costituzione: in materia di competenza concorrente (tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica) non consente alla regione l'equilibrio di bilancio, rendendo sostanzialmente non percepibili somme aggiuntive che pure indica come indispensabili per contribuire alla soluzione dei problemi del sistema sanitario calabrese, ponendo così un ostacolo al riequilibrio della situazione calabrese determinata dallo stesso Stato.

#### 9) *Questione di L.C. in via «incidentale»*

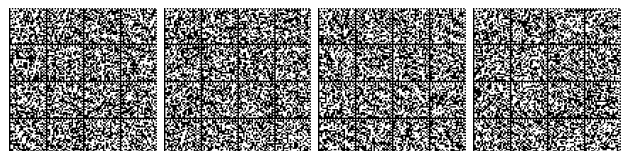
Deve anche in questa sede rivolgersi a codesta Corte istanza analoga a quella già rivolta con il ricorso n. 105/2020 R.R.

La Regione ricorrente intende qui sollecitare — anche alla luce di quanto sopra esposto — la possibilità che la Corte valuti — ove la questione appresso evidenziata sia rilevante e non manifestamente infondata — di attivare tale meccanismo, e, soprattutto, rivaluti — *melius re perpensa* — l'arresto contenuto nella pronuncia n. 200/2019, secondo il quale il sistema in atto «in realtà non prevede una prosecuzione del Commissariamento *sine die*, ma consente il ritorno alla gestione ordinaria una volta raggiunti gli obiettivi del piano».

A tal fine, si espone quanto appreso.

Il combinato disposto dei commi 88 e 88-bis dell'art. 2, legge n. 191/2009 prevede che i programmi operativi predisposti dal Commissario nelle regioni sottoposte ai Piani di rientro costituiscano non solo una prosecuzione ma anche un aggiornamento del Piano, tenuto conto del possibile mutato quadro ordinamentale di riferimento in termini di finanziamento assicurato dallo Stato e di nuovi obblighi pattizi o legislativi in capo alle regioni: a avviso della regione ricorrente, tale disciplina si pone in contrasto con parametri costituzionali diretti ed interposti.

Come già sopra evidenziato, l'art. 5 della Costituzione riconosce e promuove le autonomie locali; l'art. 121 della Costituzione prevede che il potere legislativo della regione sia esercitato dal Consiglio regionale, e che la rappresentanza della regione sia individuata in capo al Presidente della Giunta; l'art. 120, comma 2, della Costituzione, pone come preciso limite al potere sostitutivo statale l'esercizio dello stesso secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione; anche per i casi di urgenza, l'art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003 prevede che venga sentito l'organo interessato e che alla riunione del CdM partecipi il Presidente della Regione, ed il comma 4 della medesima norma quanto meno il coinvolgimento della Conferenza Stato regioni, la quale può chiedere il riesame del provvedimento; l'art. 2, comma 78, legge n. 191/2009 prevede che il Piano venga valutato dalla struttura tecnica di monitoraggio e dalla Conferenza permanente Stato regioni: insomma, vista la delicatezza dell'esercizio del potere sostitutivo, che altera in modo estremamente incisivo l'organizzazione regionale ed i poteri a ciò collegati dalla Carta costituzionale, l'intero tessuto normativo «costituzionale ed ordinario» circonda di particolari garanzie partecipative l'adozione degli atti in materia.



Per contro, i commi sopra citati consentono, mediante atto unilaterale del Commissario «il Programma operativo» sia la prosecuzione che l'aggiornamento del Piano, senza alcun coinvolgimento della Regione commissariata, e senza alcun coinvolgimento della Conferenza Stato regioni: tale profilo non è stato in alcun modo scrutinato da codesta Corte con la sentenza n. 200/2019, e si chiede che venga qui scrutinato, essendo evidente la pervasività del meccanismo che consente la mutazione «genetica» del Piano di rientro — il Commissario sarebbe incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la regione interessata, e codesta Corte ha a più riprese sottolineato la vincolatività dei Piani di rientro per le regioni «che li abbiano liberamente sottoscritti (*ex plurimis*, sentenza n. 79/2013) — da accordo Stato/regione, con coinvolgimento della Conferenza Stato regioni, ad atto totalmente unilaterale «si veda, sulla necessità di forme di coinvolgimento della regione in ipotesi di interventi in materia a competenza concorrente, la pronuncia di codesta Corte n. 56/2019» in quanto è ormai dimostrato che in Calabria dipende solo dal Commissario protrarre il commissariamento, mediante l'adozione di ripetuti Programmi operativi, che lo stesso Commissario poi non porta a termine, e con lo Stato che utilizza le inadempienze commissariate, per perpetuare ed aggravare la compressione delle competenze regionali, creando un corto circuito istituzionale senza precedenti e di inaudita gravità.

La questione è rilevante perché, come sopra esposto *sub* 3) attualmente, il Piano di rientro attualmente vigente, e sul quale incide la normativa qui impugnata, è stato appunto prorogato col DCA 57/2020 «che si produce».

Che, poi, in concreto, la Stato intenda non porre alcun limite temporale a tale prosecuzione e/o aggiornamento per la Regione Calabria, risultando affidato al solo Commissario protrarre anche *sine die* il Commissariamento, mediante l'adozione di ripetuti Programmi operativi, è dimostrato non solo dal «riepilogo» dell'ultradecennale commissariamento sopra descritto, ma anche dall'intero compendio normativo qui impugnato, ed in particolare dall'art. 6, comma 2 — che già prefigura ulteriore estensione unilaterale del Piano di rientro, e quindi del commissariamento — e dall'art. 7, comma 3, che consente l'aggiornamento del mandato commissariale, limitando però la «audizione» del Presidente della Regione ricorrente al solo aggiornamento del mandato commissariale, e non alla sua ulteriore prosecuzione — sempre possibile mediante il meccanismo unilaterale sopra indicato — nonché al solo aggiornamento in relazione ai compiti affidati al Commissario in forza del Capo I, e non ad ogni ulteriore aggiornamento, anch'esso sempre possibile mediante il più volte indicato meccanismo unilaterale.

Si chiede quindi a codesta Corte di voler rimeditare la decisione assunta nel non dare seguito ad analoga istanza, e, quindi — ove necessario ai fini della decisione, considerando in particolare che l'art. 7, comma 3, consente di aggiornare il mandato commissariale assegnato con delibera del 19 luglio 2019 anche con riferimento al Commissario *ad acta* — che codesta Corte voglia valutare di sollevare avanti a se medesima questione di l.c. dell'art. 2, commi 88 e 88-*bis*, legge n. 191/2009, per violazione degli articoli 5, 120 e 121 della Costituzione; 8 della legge n. 131/2003 e 2, comma 78, della legge n. 191/2009, nonché del principio di leale collaborazione per come declinato dagli articoli appena citati, nella parte in cui consentono — senza alcun meccanismo di coinvolgimento della regione e/o della Conferenza Stato regioni — di proseguire ed aggiornare mediante atto unilaterale del Commissario il Piano di rientro ed il correlato commissariamento, anche per compiti non affidati al Commissario col Capo I della decreto-legge impugnato, per come convertito.

#### ISTANZA DI RIUNIONE

Si chiede che il sig. Presidente voglia consentire la trattazione del presente ricorso unitamente al ricorso n. 105/2020 R.R. già sopra richiamato, al fine di disporre — *ex art.* 22 Norme Integrative — la trattazione alla medesima udienza; si chiede inoltre espressamente che il sig. Presidente valuti, nei limiti del possibile, una pronta fissazione di entrambi i ricorsi.

*P. Q. M.*

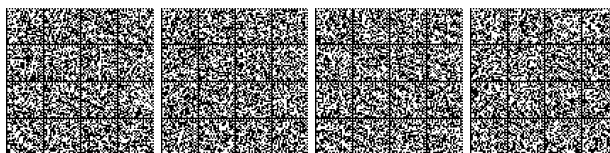
*Pertanto si insiste perché l'adita Corte costituzionale voglia, per le ragioni sopra espresse, dichiarare — previa riunione del presente giudizio al giudizio n. 105/2020 R.R. — l'illegittimità costituzionale degli articoli impugnati, nei limiti dell'impugnazione proposta, per violazione degli articoli della Costituzione e delle altre norme di principio indicati nel corpo del ricorso, nonché del principio di leale collaborazione, il tutto anche in esito a eventuale questione di l.c. come sopra articolata in via incidentale.*

*Si producono, unitamente ai documenti richiamati nel corpo del ricorso come prodotti, D.G.R. n. 8/2021 che autorizza la proposizione del ricorso, e decreto del Coordinatore dell'Avvocatura di indicazione difensore.*

Salvis iuribus

*L'avvocato:* NAIMO

21C00051



## N. 26

*Ordinanza del 30 novembre 2020 della Corte dei conti - Sezione Regionale di controllo per l'Abruzzo nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2018.*

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale dei gruppi consiliari - Modifica dell'art. 40 della legge regionale n. 40 del 2010 - Fissazione del tetto massimo in termini finanziari per la determinazione dell'ammontare della spesa per il personale dei gruppi consiliari - Previsione che a tali spese non si applicano i limiti stabiliti dall'articolo 9, comma 28, e dall'articolo 14, commi 7 e 9, del decreto-legge n. 78 del 2010.**

- Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari), art. 40, come sostituito dall'art. 32 dalla legge regionale 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alla legge regionale n. 18/2001, alla legge regionale n. 40/2010 e alla legge regionale n. 68/2012).

## LA CORTE DEI CONTI

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

composta dai magistrati:

Manuela Arrigucci - Presidente di Sezione;  
Marco Villani - Consigliere;  
Luigi Di Marco - Consigliere;  
Francesca Paola Anelli - Consigliere;  
Antonio Dandolo - Consigliere (relatore);  
Giovanni Guida - Primo Referendario.

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018 della Regione Abruzzo;

Visti gli articoli 81, 97, 100, comma 2, 103, comma 2, 117, comma 1, e 136 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visti gli artt. 38 e 40 del decreto legislativo n. 174 del 26 agosto 2016 (cd. Codice di giustizia contabile);

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213 e successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78;

Visto l'art 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall'art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 384/C del 2 luglio 2019 con la quale è stato approvato il "Disegno di legge regionale recante: "Rendiconto Generale per l'esercizio 2018" e relativi allegati;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 619/C del 23 ottobre 2019 avente ad oggetto: "Rettifica D.G.R. n. 384/C del 02.07.2019 a seguito della riapprovazione con modifiche del Conto del Tesoriere con Deliberazione di Giunta Regionale del 23/10/2019 n. 610";

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 74/C del 3 febbraio 2020 avente ad oggetto: "Rendiconto esercizio 2016, 2017 e 2018. Rettifiche alle deliberazioni di Giunta regionale di approvazione dei disegni di legge";

Vista l'ordinanza n. 4/2020 del 10 febbraio 2020 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha convocato la Camera di consiglio dell'11 marzo 2020 per il contraddittorio con la Regione e con la Procura regionale e ha trasmesso all'Amministrazione regionale lo schema di relazione sulla gestione finanziaria 2016, 2017 e 2018 della Regione Abruzzo, adottato dalla Sezione nella Camera di consiglio del 7 febbraio 2020, così





articolato: Volume I “La gestione finanziaria del bilancio”; Volume II “Attendibilità e affidabilità dei dati contabili”; Volume III “L’organizzazione amministrativa e le spese del personale. I controlli interni. La spesa sanitaria”; Volume IV “Analisi finanziaria delle società partecipate e degli enti strumentali della Regione Abruzzo e gestione dei fondi strutturali e d’investimento”;

Vista la nota del Consiglio regionale prot. reg. n. 2582 del 24 febbraio 2020;

Visto il decreto n. 3/2020 del 9 marzo 2020 con il quale il Presidente della Sezione regionale di controllo, a seguito dell’emergenza epidemiologica da COVID 19, ha rinviato ad altra data la Camera di consiglio dell’11 marzo 2020;

Vista l’ordinanza n. 26/2020 del 12 giugno 2020 con la quale Presidente della Sezione regionale di controllo ha convocato la Camera di consiglio del 6 luglio 2020;

Vista l’ordinanza n. 28/2020 del 24 giugno 2020 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha disposto la trasmissione all’Amministrazione regionale e al Procuratore regionale della nota aggiuntiva del Magistrato relatore, contenente ulteriori verifiche e considerazioni nell’ambito dell’istruttoria propedeutica al giudizio di parificazione, in relazione al Volume III della relazione;

Vista l’ordinanza n. 30 del 7 luglio 2020 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha disposto la riunione dei procedimenti propedeutici alla parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, fissando l’udienza per il giorno 16 luglio 2020;

Vista l’ordinanza n. 31/2020 adottata all’udienza del 16 luglio 2020 con la quale la Sezione ha disposto la riunione, in un unico giudizio di parificazione, dei giudizi relativi ai Rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016 e 2017 e il rinvio della trattazione del giudizio di parificazione per l’esercizio finanziario 2018 all’udienza del 30 luglio 2020;

Vista la deliberazione n. 202/2020/PARI del 14 settembre 2020 con la quale questa Sezione; ha sospeso il giudizio sul capitolo di spesa n. 11102 denominato “Funzionamento del Consiglio regionale”, nella parte in cui trasferisce fondi destinati alle spese di personale dei gruppi consiliari ed ha stabilito di sollevare, in via incidentale, questione di legittimità costituzionale dell’art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall’art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42, secondo il quale alle spese del personale dei gruppi non si applicano i limiti stabiliti dall’articolo 9, comma 28, e dall’articolo 14, commi 7 e 9, del decreto legge 31 maggio 2010, 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

#### RITENUTO IN FATTO

Nell’ambito dei controlli effettuati sul rendiconto generale della Regione Abruzzo per l’esercizio 2018, ai fini del relativo giudizio di parificazione, è emerso il mancato conseguimento dell’obiettivo di finanza pubblica che limita la spesa sostenuta per il personale assunto a tempo determinato, o con altre forme di lavoro flessibile, al 50% di quella sostenuta nell’anno 2009.

La spesa sostenuta nell’esercizio 2009 per lavoro flessibile dalla Regione Abruzzo è stata, infatti, pari a 10.052.673 euro; il limite previsto dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 è, quindi, pari a 5.026.336 euro.

L’Amministrazione regionale ha invece sostenuto una spesa per personale flessibile pari a 5.211.021 euro nel 2016, a 5.522.496 euro nel 2017 ed a 5.649.682 euro nel 2018.

Nel corso del giudizio la Regione ha controdedotto sostenendo di aver rispettato il vincolo suindicato, ove si escluda dal computo della spesa del personale flessibile soggetta a limite, quella sostenuta per le assunzioni di personale dei gruppi consiliari, nel merito, richiamando l’art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall’art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42 che stabilisce che alle spese per il personale dei gruppi consiliari non si applicano i limiti stabiliti dall’art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010.

Con la deliberazione n. 202/2020/PARI del 14 settembre 2020, indicata in epigrafe, questa Sezione regionale di controllo ha sospeso il giudizio sul capitolo di spesa n. 11102 denominato “Funzionamento del Consiglio regionale”, nella parte in cui trasferisce fondi destinati alle spese di personale dei gruppi consiliari (capitolo 2024.85 denominato “Budget gruppi consiliari” del conto consuntivo del Consiglio regionale che costituisce allegato al rendiconto della Regione, ai sensi dell’art. 3-bis, della legge regionale 9 maggio 2001, n.18) e ha disposto di sollevare, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale dell’art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall’art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42, ai sensi del quale alle spese del personale dei gruppi “non si applicano i limiti stabiliti dall’articolo 9, comma 28, e dall’articolo 14, commi 7 e 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122”.



Giova anche ricordare che con deliberazione n. 180/2020/PARI del 1° settembre 2020; questa Sezione ha, peraltro, sospeso il giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione per gli esercizi finanziari 2016 e 2017 con riguardo al medesimo capitolo 11102, denominato “Funzionamento del Consiglio regionale” e ha sollevato, con ordinanza n. 41 del 28 ottobre 2020, analoga questione di legittimità costituzionale, in relazione al medesimo art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall’art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42.

La norma della cui conformità a Costituzione si dubita, che mostra profili di incompatibilità con il quadro costituzionale già riscontrati nel giudizio per i rendiconti 2016 e 2017, riproduce, peraltro, una deroga già introdotta dall’art. 3, comma 2, della legge regionale 28 settembre 2012, n. 48, impugnato dal Consiglio dei ministri con deliberazione del 30 novembre 2012, ai sensi dell’art. 127 della Costituzione, per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, e dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 289 del 2013.

Nel caso di specie, inoltre, la norma regionale, intendendo riproporre - nella sostanza una norma già dichiarata incostituzionale, potrebbe presentare un ulteriore vizio di legittimità costituzionale, consistente nella violazione del giudicato costituzionale ex art. 136 della Costituzione.

Alla luce delle precedenti considerazioni, che non vengono scalfite dalle conclusioni formulate dalla Regione, il Collegio ha valutato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 40 della legge regionale n. 40 del 2010, modificato dall’art. 32 della legge regionale n. 42 del 2013, per contrasto con gli articoli 81, 97, 117, comma 3, Cost., in relazione all’art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, e con l’art. 136 Cost.

## DIRITTO

1. La norma regionale della cui legittimità costituzionale si dubita l’art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall’art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42) stabilisce che: “1. Ai fini di quanto disposto dall’articolo 2, comma 1, lettera *h*) del d.l. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. 213/2012, e secondo quanto stabilito dalla Deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano del 6 dicembre 2012, l’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale definisce il tetto massimo in termini finanziari per la determinazione dell’ammontare della spesa per il personale dei gruppi consiliari in modo tale che non ecceda complessivamente il costo di un’unità di personale di categoria D, posizione economica D6, senza posizione organizzativa, compresi gli oneri a carico dell’ente e una quota aggiuntiva forfettaria compensativa degli emolumenti accessori previsti dai contratti, nazionali e decentrati di lavoro, dalle leggi nazionali e regionali applicabili, ivi inclusi i buoni pasto e compensi per lavoro straordinario da determinarsi entro il limite massimo spettante ai dipendenti di pari categoria e posizione economica ai sensi degli stessi contratti di lavoro, per ciascun consigliere. Con il medesimo atto ripartisce il budget complessivamente determinato fra i gruppi consiliari.

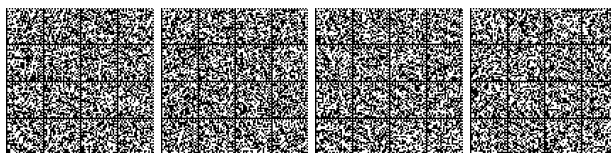
2. Il personale a qualsiasi titolo comandato o distaccato da soggetti pubblici o privati, nonché assunto con contratto a tempo determinato dal Consiglio Regionale, allorché funzionalmente collocato a disposizione dei gruppi consiliari, deve considerarsi rientrante nei limiti del budget di cui al comma 1 individuata per il gruppo consiliare.

3. In sede di prima applicazione del comma 1, e con riferimento alla nona Legislatura in corso, l’Ufficio di Presidenza, fermo restando il rispetto del tetto massimo di spesa ivi stabilito, determina i budget dei gruppi tenendo conto della spesa derivante dai rapporti di lavoro flessibile e delle altre tipologie di rapporto di lavoro, di cui al comma 2, in essere alla data del 30 novembre 2013.

4. Le risorse di cui al comma 1 non possono in alcun caso essere destinate ad altre finalità e le eventuali risorse non utilizzate nell’anno di riferimento per il reclutamento del personale possono essere utilizzate nell’esercizio finanziario successivo, mediante apposita e separata istruzione alle competenze dell’esercizio successivo fino al termine della Legislatura, alla cui scadenza eventuali avanzi sono restituiti.

5. Alle spese di cui al comma 1 non si applicano i limiti stabiliti dall’articolo 9, comma 28, e dall’articolo 14, commi 7 e 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122”.

L’art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 dispone: “A decorrere dall’anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all’articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive codificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6,



e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese al personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006; n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Sono in ogni caso dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni. Al fine di assicurare la continuità dell'attività di vigilanza sui concessionari della rete autostradale, ai sensi dell'art. 11, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n. 216 del 2011, presente comma non si applica altresì, nei limiti di cinquanta unità di personale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esclusivamente per lo svolgimento della predetta attività; alla copertura del relativo onere si provvede mediante l'attivazione della procedura per l'individuazione delle risorse di cui all'articolo 25, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 38, commi 13-*bis* e seguenti. Il presente comma non si applica alla strutturazione di cui all'art. 163, comma 3, lettera *a*), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con il riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009".

La predetta norma regionale ha riprodotto una deroga già prevista dall'art. 3, comma 2, della legge regionale 28 settembre 2012, n. 48, impugnato dal Consiglio dei ministri con deliberazione del 30 novembre 2012, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma della Costituzione e dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 289 del 2013.

Il citato articolo disponeva: "Art. 3 (Attuazione del comma 28, dell'articolo 9, e dei commi 7 e 9, dell'articolo 14, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122).

1. La Regione, nel rispetto dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica, attua quanto disposto dal comma 28 dell'articolo 9, e dai commi 7 e 9 dell'articolo 14, del di. 7812010 convertito, con modificazioni, dalla l. 122/2010.

2. Ai fini di cui al comma 1 non si considerano le spese per il personale di cui alla l.r. 9 maggio 2001, n. 17 "Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento delle strutture amministrative di supporto agli organi elettivi della Giunta regionale" e al Titolo II della l.r. 9 maggio 2001, n. 18, nei limiti degli organici e della spesa ivi previsti".

2. In via preliminare appare necessario soffermarsi sulla legittimazione di questa Corte ad adire il Giudice delle leggi.

La legittimazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione dei rendiconti regionali è stata riconosciuta in più occasioni dalla Corte costituzionale (*cf.* sentenze n. 181/2015, n. 89/2017 e n. 196/2018), la quale ha sottolineato la peculiare natura del giudizio di pari-



ficazione che si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa (art. 40 r.d. n.1214 del 1934, Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), prevede la partecipazione del Procuratore generale in contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza. Sulla base di tali considerazioni la Corte costituzionale ha esteso ai giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni a statuto ordinario le medesime conclusioni cui era pervenuta con riguardo al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato o di quelli delle Regioni ad autonomia differenziata (sentenze n. 165/1963, n. 121/1966, n. 142/1968, n. 244/1995 e n. 213/2008).

Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali si risolve, infatti, in una valutazione di "conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico". Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di "controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo" (sentenza n. 384 del 1991).

Detti caratteri costituiscono indubbio fondamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità, atteso che il riconoscimento di tale legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, «si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976).

Proprio in relazione a siffatte ipotesi la Corte costituzionale ha auspicato (sentenza n. 406 del 1989) che, quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio, i meccanismi di accesso debbano essere arricchiti. La Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti, essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione *secundum legem* delle risorse finanziarie. Sul punto, occorre infatti ricordare che il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, è l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di costituzionalità in via incidentale, in riferimento ai principi costituzionali in materia di finanza pubblica, le disposizioni legislative statali e regionali che, incidendo sui singoli capitoli, modificano l'articolazione del bilancio e ne possono alterare gli equilibri complessivi. Conseguentemente, ove si escludesse la legittimazione di questa Corte a sollevare questioni di costituzionalità in riferimento ai parametri sopra individuati, si verrebbe a creare, di fatto, una sorta di spazio legislativo immune dal controllo di costituzionalità attivabile in via incidentale. Coerentemente, nelle più recenti pronunce, la Corte costituzionale (sentenza n. 181/2015 e n. 89/2017) ha progressivamente ampliato i parametri costituzionali rispetto ai quali la Corte dei conti può accedere al sindacato di legittimità costituzionale delle norme che vengono in rilievo nel giudizio di parificazione. La legittimazione di questa Corte, infatti, originariamente limitata al solo parametro costituito dall'articolo 81 della Costituzione, è ora riconosciuta su tutte le norme costituzionali tese a presidiare gli equilibri di finanza pubblica e, dunque, anche con riferimento all'articolo 119, comma 6, della Costituzione (in materia indebitamento) e all'art. 97 (in merito alla necessità che le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurino l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico).

Tale ampliamento risulta, peraltro, in linea con l'evoluzione delle funzioni di controllo assegnate alla Corte dei conti, alla quale, in particolare a partire dal d.l. n. 174 del 2012 e in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, è stato riconosciuto il ruolo di «garante imparziale dell'equilibrio economico - finanziario del settore pubblico». Dette forme di controllo, nella ricostruzione operata dal Giudice delle leggi (sentenza n. 60 del 2013), riposano su una pluralità di principi costituzionali, che non si esauriscono nell'art. 81 Cost. È stato, al riguardo, affermato che «alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)» (sentenza n. 60 del 2013). Un ruolo centrale nell'ambito dei controlli di legittimità-regolarità a presidio dei richiamati parametri costituzionali è svolto proprio dal giudizio di parifica per le Regioni a statuto ordinario introdotto, come precisa il primo comma dell'articolo 1 del citato d.l. n. 174/2012, «al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea... *omissis*». Sussiste, pertanto, una corrispondenza tra i parametri costituzionali in base ai quali il legislatore ha intestato alla Corte dei conti determinate funzioni di controllo e i parametri costituzionali che la stessa Corte può prendere a riferimento per sollevare dubbi di legittimità costituzionale delle norme che, di volta in volta, vengono in rilievo proprio nell'esercizio dei medesimi controlli.

La Sezione quindi, ritiene di essere legittimata, in sede di giudizio di parificazione, a sollevare questioni di legittimità costituzionale.

3. Quanto alla rilevanza della questione, la Sezione ritiene necessario svolgere alcune considerazioni preliminari in merito all'oggetto del giudizio di parifica di cui all'art. 39 del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti (regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), al quale l'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, fa rinvio.



Vale la pena innanzitutto richiamare l'evoluzione della naturale finalità del bilancio pubblico, passato da «strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria» a «strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo è più in generale di politica economica e finanziaria» finalizzata a «meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche» fino ad assumere il ruolo di «bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» (*ex multis* Corte costituzionale n. 184 del 2016).

Ciò ha indotto una inevitabile rivisitazione del ruolo assegnato al giudizio di parifica intestato alla Corte dei conti.

Quest'ultimo, allo stato attuale della giurisprudenza costituzionale, ha come oggetto la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) e, soprattutto, la verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio sulla base del bilancio preventivo e di tutte le disposizioni sopravvenute che ne hanno modificato la struttura. tal modo, il giudizio di parificazione si pone come strumentale al ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico che il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti.

In coerenza con questa ricostruzione, la Corte costituzionale (sentenza n. 213 del 2008) ha affermato la legittimazione della Corte dei conti, sede di giudizio di parificazione, a sollevare questione di legittimità costituzionale «avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell' articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali».

Si è consolidata, inoltre, nella giurisprudenza di questa Corte (*ex multis* decisione n. 36/CONTR/2011 delle Sezioni Riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, decisioni n. 116/2014/PARI e n. 39/2016/PARI della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, decisione n. 36/2014/PARI della Sezione regionale di controllo per la Calabria, decisione n. 46/2014/PARI della Sezione regionale di controllo per la Liguria, decisione n. 2/ 2014 /SS.RR./ PARI delle Sezioni riunite per la Regione siciliana) la possibilità di procedere ad una parifica parziale, in linea con l'oggetto del giudizio che, come detto, si sostanzia in più parifiche distinte delle diverse poste, che confluiscono sul risultato complessivo.

Nella fattispecie del giudizio sul rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio 2018, le valutazioni finalizzate alla parificazione per l'esercizio finanziario 2018 del capitolo di spesa 11102 denominato 'Funzionamento del Consiglio regionale', nella misura in cui trasferisce fondi destinati alle spese di personale dei gruppi consiliari (capitolo 2024.85 denominato "Budget gruppi consiliari" del conto consuntivo del Consiglio regionale che costituisce allegato al rendiconto della Regione ai sensi dell'art. 3-*bis* della legge regionale 9 maggio 2001, n. 18), presuppongono l'applicazione dell'art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall'art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42, che ha riprodotto una deroga già prevista dall'art. 3, comma 2, della legge regionale 28 settembre 2012, n. 48, impugnato dal Consiglio dei ministri con delibera del 30 novembre 2012, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 289 del 2013.

Infatti, la spesa sostenuta nell'esercizio 2009 per lavoro flessibile dalla Regione Abruzzo è stata pari a 10.052.673 euro; il limite previsto dall'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 risulta, quindi, pari a 5.026.336 euro.

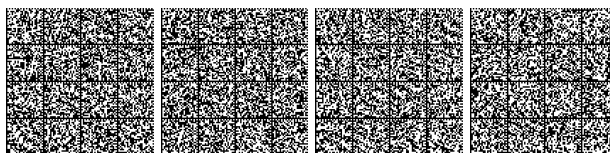
L'Amministrazione regionale ha, invece, sostenuto, nell'esercizio in considerazione, una spesa per il personale assunto a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile pari a 5.649.682 euro.

Tale sfioramento è da imputare all'incremento della spesa del personale dei gruppi che è aumentata in misura consistente, passando da 859.871 euro nel 2009 a 1.759.970 euro nel 2018 e che l'Amministrazione regionale assume di non dover computare nel calcolo della spesa per il personale a tempo determinato soggetto al vincolo di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 proprio in virtù dell'art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall'art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42.

È evidente, infatti, che, nella vigenza della menzionata disposizione di legge regionale, la Sezione dovrebbe parificare la predetta posta del rendiconto della Regione Abruzzo, pur in presenza di dubbi di compatibilità della spesa in discorso con il quadro costituzionale.

L'art. 40 della legge regionale sopracitata, infatti, nel prevedere una deroga della disposizione di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, finisce per ledere i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione (Corte costituzionale n. 289 del 2013).

Tale violazione si riverbera, inevitabilmente, nella violazione dei principi costituzionali di cui all'art. 81 Cost e all'art. 97, comma 1, Cost., per lesione del principio dell'equilibrio di bilancio e del principio di copertura finanziaria in quanto determina un effetto espansivo della spesa non consentito, con la conseguenza che anche le risorse utilizzate a copertura risultano viziate per "illegittimità derivata".



Laddove la Sezione non sollevasse questione di legittimità costituzionale, dovrebbe parificare spese, certificandone la legittimità, che assume illegittime, violando - essa stessa - il compito essenziale che le è stato conferito dalla Costituzione ai sensi dell'art 100, comma 2 e art. 103, comma 2, nonché dal parametro interposto di cui all'art 1, comma 1 e ss, del d.l. n. 174 del 2012, convertito con modificazione dalla legge n. 213 del 2012.

Sul punto, è lo stesso Giudice delle leggi ad aver rimarcato che - stante l'incompetenza della Corte dei conti a condizionare il contenuto degli atti legislativi regionali o privarli dei loro effetti perché tale prerogativa è demandata al sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettanti alla Corte costituzionale (*cf.* sentenza n. 39 del 2014) - "ove sia la legge stessa a pregiudicare principi di rango costituzionale, l'unica via da percorrere per il giudice della parificazione rimane proprio il ricorso all'incidente di costituzionalità" (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 138 del 2019).

Alla luce di quanto esposto, la Sezione ritiene che la questione di legittimità costituzionale, di seguito illustrata, assuma rilevanza ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2018 del citato capitolo di spesa 11102 denominato "Funzionamento del Consiglio regionale", nella misura in cui trasferisce fondi destinati alle spese di personale dei gruppi consiliari (capitolo 2024.85 denominato "Budget gruppi consiliari" del conto consuntivo del Consiglio regionale che costituisce allegato al rendiconto della Regione ai sensi dell'art. 3-*bis* della legge regionale 9 maggio 2001, n.18), atteso il diverso esito delle valutazioni, a seconda che vengano applicate o meno le disposizioni di legge impugnate.

4. Parimenti, la Sezione ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 della legge regionale Abruzzo più volte citata non sia manifestamente infondata per contrasto con l'art. 117, terzo comma, in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 e con precedenti statuizioni di sentenze della stessa Corte costituzionale.

Sotto primo profilo, si richiama l'art. 117, comma 3, della Costituzione nella parte in cui sancisce che "Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato".

Tra tali principi rientrano certamente anche quelli legati al coordinamento della finanza pubblica.

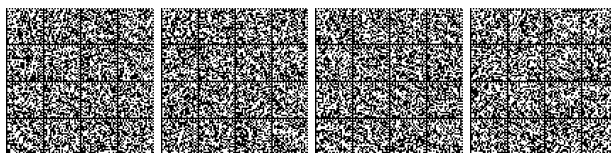
La norma regionale prevede la deroga, da parte della Regione Abruzzo, della disposizione di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, in forza della quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 e di quelle di cui all'art. 14, commi 7 e 9, dello stesso decreto in base alle quali, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale; e a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

La verifica sulla spesa del personale a tempo determinato ha evidenziato, come sopra osservato, per l'anno 2018, il mancato conseguimento del predetto obiettivo di finanza pubblica.

La Regione ha obiettato l'esclusione dalla spesa del personale flessibile soggetta a limite, di quella sostenuta dai gruppi consiliari per le assunzioni di personale richiamando l'art. 40 della legge regionale n. 40 del 2010 che stabilisce che alle spese per il personale dei gruppi consiliari non si applicano i limiti stabiliti dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78 del 2010.

La norma regionale, della cui legittimità costituzionale si dubita, contrasta con il citato art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che non consente deroghe, e le cui disposizioni costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ai quali si adeguano le regioni, le province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Pertanto, tale disposizione si pone in contrasto con la normativa vigente in materia di contenimento della spesa e di vincoli alle assunzioni del personale di regioni ed enti locali ponendosi in contrasto con i principi stabiliti dall'art. 117, comma 3, della Costituzione che inquadra la materia del coordinamento della finanza pubblica fra quelle di legislazione concorrente.

Il citato art. 40 della legge regionale n. 40 del 2010 ha riprodotto la deroga prevista dall'art. 3, comma 2, della legge regionale 28 settembre 2012, n. 48, il cui testo originario era così formulato: "Ai fini di cui al comma 1 non si considerano le spese per il personale di cui alla l.r. 9 maggio 2001, n. 17 "Disposizioni per l'organizzazione e il funzionamento delle strutture amministrative di supporto agli organi elettivi della Giunta Regionale" e al titolo II della l.r. 9 maggio 2001, n. 18, nei limiti degli organici e della spesa ivi previsti".



Questa norma era stata impugnata dal Consiglio dei ministri con deliberazione dei 30 novembre 2012, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione e dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 289 del 2013 che con tale pronuncia ha avuto modo, come già fatto in precedenti occasioni, "di ribadire (sentenze n. 108 del 2011 e 148 del 2012) che l'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 - norma che introduce una nuova formulazione dell'art. 1, comma 557-bis, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007) e le norme di cui all'art. 1, commi 557-bis e 557-ter, della stessa legge n. 296 del 2006, nonché quelle di cui all'art. 76, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 112 del 2008 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) -, essendo «ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi».

Ed invero, «la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007).

Anche con riferimento all'art. 14, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010 (che ha novellato l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008), questa Corte (sentenze numeri 108 del 2011 e 148 del 2012) ha poi riconosciuto la stessa natura di principio fondamentale anche all'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 (sia pure nel testo vigente al momento della anzidetta decisione).

Ad identiche conclusioni questa Corte è giunta, nelle richiamate pronunce e nella successiva sentenza n. 262 del 2012, circa la valenza dell'art. 9, comma 28, sempre sul presupposto che tale norma pone obiettivi di riequilibrio in un aggregato di spesa di rilevante importanza strategica quale quello delle spese per il personale.

La Corte costituzionale, peraltro, in precedenza (ved. sent. n. 173 del 2012, punto n. 11 del considerato in diritto), aveva respinto i ricorsi proposti da regioni a statuto ordinario in merito alla legittimità costituzionale di tale limite di spesa.

Il Giudice delle leggi ha, infatti, osservato che "la norma oggetto della presente questione è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Essa, infatti, pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato. L'art. 9, c. 28, censurato, d'altronde, lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009".

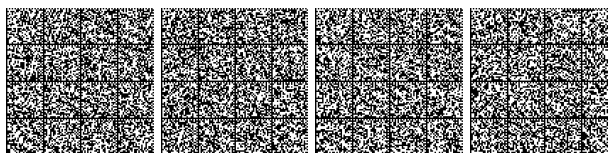
Va segnalato anche che a seguito della pronuncia di incostituzionalità dell'art. 3, comma 2, della legge regionale 28 settembre 2012, n. 48, lo stesso è stato, così riformulato:

"1. La Regione, nei rispetto dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica, attua quanto disposto dal comma 28 dell'articolo 9, e dai commi 7 e 9 dell'articolo 14, del d.l. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla l. 122/2010.

2. Al fine della determinazione del limite di cui al comma 28, dell'articolo 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono incluse tutte le spese sostenute per il personale assunto a tempo determinato nell'anno 2009, ivi compreso quelle sostenute per il personale assunto a tempo determinato per le esigenze dei gruppi consiliari".

In sostanza, viene ampliato il plafond di spesa del 2009 con l'inclusione nella spesa per il personale a tempo determinato del personale assunto a tale titolo per le esigenze dei gruppi consiliari che però, negli anni successivi, viene escluso dalla spesa sostenuta per le stesse finalità e che, a decorrere dal 2011, deve rispettare il limite fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

La Regione, in merito ai rilievi sollevati, nel corso del giudizio ha trasmesso una memoria in cui ha ribadito di aver "agito correttamente nella fattispecie in esame applicando alla spesa per l'assunzione del personale dei gruppi consiliari il tetto di spesa costituito dal costo di un'unità D 6 per ciascun consigliere definito in applicazione del citato d.l. n. 174/2012 lasciando invece per le assunzioni per le segreterie degli organi elettivi (Presidente, Vice Presidente, Componenti dell'ufficio di Presidenza e Presidenti di Commissione) il limite finanziario di cui all'art. 9, comma 28,



del decreto n. 78/2010". Inoltre, ha rappresentato che: "L'art. 32 della L.R. n. 42/2013, quindi, non si pone in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, né tantomeno si configura quale reiterazione della precedente norma censurata dalla Consulta con la citata sentenza n. 289/2013, stante il mutato quadro normativo statale di principio in materia. Al contrario, nel caso di specie, il legislatore regionale ha dipanato la questione facendo ricorso ai normali criteri ermeneutici di interpretazione delle leggi (criterio di specialità secondo cui *lex specialis derogat legi generali* e criterio della successione delle leggi nel tempo secondo cui *lex posterior derogat legi priori*), in applicazione dei quali i sopravvenuti letti di spesa posti dall'art. 2, comma 1, lettera *h*) del D.L. n. 174/2012, norma speciale e successiva rispetto a quella precedente e generale rappresentata dal comma 28 dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010, prevalgono sui limiti di spesa di quest'ultima".

Invero, l'art. 2, comma 1, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, che reca il titolo "Riduzione dei costi della politica nelle Regioni", dispone che: "Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale, è erogata a condizione che la regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 23 dicembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto qualora occorra procedere a modifiche statutarie: *omissis*".

Fra le misure da adottare, alla lettera *h*), è indicata: "abbia definito, per le legislature successive a quella in corso e salvaguardando per le legislature correnti i contratti in essere, l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari, secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna regione".

La norma statale ha quindi indicato un metodo per perseguire un contenimento dei costi della politica nelle Regioni. Successivamente, la Conferenza Stato-Regioni (CSR) ha individuato un limite di spesa parametrandolo unicamente al costo di un'unità D 6 per ciascun consigliere regionale.

Sulla questione anche la Sezione di controllo per le Marche, con la relazione allegata alla parifica del rendiconto 2018, ha ritenuto che nel vigente quadro ordinamentale "coesistono due tipologie di vincoli operanti su piani differenti che producono effetti diversi e non pienamente sovrapponibili. Il primo vincolo, infatti, agisce sulle spese per personale (interno ed esterno) dei soli gruppi consiliari ed è dettato da norme che perseguono il chiaro obiettivo della riduzione dei c.d. costi della politica (art. 1, c.1 lett. *h*) d.l. 174/2014; deliberazione CSR del 6 dicembre 2012; art. 1, c. 3 l. r. 14/2014). Il secondo vincolo agisce, invece, sul totale complessivo delle spese per lavoro flessibile senza esclusione alcuna (secondo l'insegnamento della Consulta) cora l'obiettivo di ridurre la formazione del fenomeno del precariato e contribuire, anche dopo le modifiche intervenute con l'approvazione del d.l. 90/2014, a ridurre i costi complessivi del personale.

Pertanto, a parità di spesa complessiva l'eventuale riduzione della spesa per lavoro flessibile c.d. funzionale non può finanziare un indefinito incremento della spesa per il personale dei gruppi, stante il limite massimo posto dalla delibera della CSR cit. definito in attuazione dell'art. 1, c.1 lett. *h*) del d.l. 174/2014. Viceversa, in base ai principi ricavabili dalla sentenza della Corte costituzionale cit., la spesa per il personale esterno dei gruppi non può determinare il superamento dei limiti posti dall'art. 9, c. 28 del d.l. 78/2010, anche se contenuta nei limiti massimi di cui alla delibera della CSR cit."

Pertanto, l'art. 40 citato, nella misura in cui intende sostanzialmente riproporre una deroga ad un principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, già dichiarata incostituzionale dalle pronunce n. 262 del 2012 e n. 289 del 2013, presenta un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, sub specie per violazione del giudicato costituzionale ex all'articolo 136 della Costituzione.

La Corte ha, infatti, in più occasioni affermato che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, "anche se indirettamente", esiti corrispondenti" (sentenze n. 73 del 2013, 245 del 2012, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963).

Alla luce delle precedenti considerazioni, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, come modificato dall'art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42 con riferimento agli artt. 81, 97, comma 1, 117, comma 3, Cost. (in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78) e all'art. 136 Cost.





*P.Q.M.*

*Visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n.87;*

*Visto l'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni alla legge 7 dicembre 2012, n. 213;*

*Solleva in via incidentale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, come modificato dall'art 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42 in riferimento ai parametri stabiliti dagli artt. 81, 97, comma 1, 117, comma 3, e 136 della Costituzione per le ragioni indicate in parte motiva.*

*Sospende il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2018 sul capitolo di spesa 11102 denominato "Funzionamento del Consiglio regionale" nella misura in cui trasferisce fondi destinati alle spese di personale dei gruppi consiliari (capitolo 2024.85 denominato "Budget gruppi consiliari" del conto consuntivo del Consiglio regionale che costituisce allegato al rendiconto della Regione, ai sensi dell'art. 3-bis della legge regionale 9 maggio 2001, n. 18), ed inciso dall'art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall'art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42, ordinando la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;*

*Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, ai sensi dell'articolo 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Regione Abruzzo e al Procuratore Regionale quali parti in causa e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo.*

Così disposto in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 30 luglio 2020.

*Il Presidente:* ARRIGUCCI

*Il relatore:* DANDOLO

21C00047

N. 27

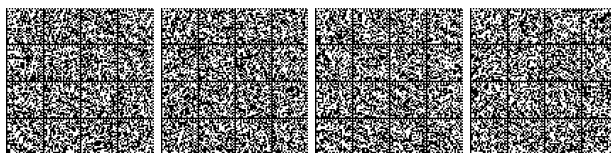
*Ordinanza del 23 dicembre 2020 del Giudice di pace di Frosinone nel procedimento relativo a Iona Erminio contro la Prefettura di Frosinone*

**Sanzioni amministrative - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 - Previsione che le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica - Attuazione delle misure di contenimento con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri - Sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 1.000 per il mancato rispetto delle misure di contenimento indicate.**

- Decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13, artt. 1, 2 e 3; decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, artt. 1, 2 e 4.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI FROSINONE

Il Giudice onorario di pace designato, avv. Emilio Manganiello, all'udienza del 23 dicembre 2020, nel processo iscritto al R.G.A.C. n. 984/2020, ha pronunciato la seguente ordinanza *ex art.* 23, comma 3, della legge n. 87 dell'11 marzo 1953



tra Iona Erminio, rappresentato e difeso dall'avv. Silvio Grazioli, nel cui studio in Frosinone è elettivamente domiciliato;

opponente contro il prefetto di Frosinone, in persona del dirigente reggente dell'Area III<sup>a</sup>-bis, dott.ssa Stefania Galella;

opposto

Oggetto: questione incidentale di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3, del decreto-legge del 23 febbraio 2020, n. 6 (in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 45 del 23 febbraio 2020), convertito nella legge 5 marzo 2020, n. 13 (in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 61 del 9 marzo 2020) e degli articoli 1, 2 e 4, del decreto-legge del 25 marzo 2020, n. 19 (in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 79 del 25 marzo 2020), convertito nella legge 22 maggio 2020, n. 35 (in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 132 del 23 maggio 2020) per violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione, per violazione degli articoli 77 e 78 della Costituzione; nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa: SPV Carabinieri di Trevi nel Lazio n. FRCS21-009 del 20 aprile 2020.

Conclusioni: come in atti

#### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

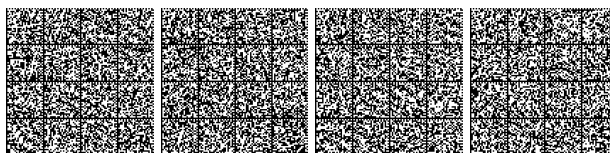
Con ricorso tempestivamente depositato e successivamente notificato, il ricorrente si opponeva all'atto di cui all'oggetto, con il quale ha ricevuto la contestazione della violazione del divieto di spostarsi in conseguenza della emergenza sanitaria ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 marzo 2020, emanato in attuazione degli articoli 1, 2 e 3, del decreto-legge del 23 febbraio 2020, n. 6, convertito nella legge 5 marzo 2020, n. 13, e degli articoli 1, 2 e 4, del decreto-legge del 25 marzo 2020, n. 19, convertito nella legge 22 maggio 2020, n. 35, chiedendo l'annullamento della sanzione pecuniaria irrogata di euro 400,00, perché il giorno 20 aprile 2020 si spostava a piedi in assenza di comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza o di motivi di salute, all'interno del comune.

L'ente opposto si costituiva con memoria difensiva, con cui chiedeva dichiararsi l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso con il rigetto dello stesso.

Dopo il rinvio della causa per la discussione, il giudice emetteva la seguente ordinanza, con cui rimette la causa innanzi alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità costituzionale di cui all'oggetto, sollevata d'ufficio, ritenendo la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione per le seguenti ragioni di diritto. *Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.*

A) Nella presente fattispecie il ricorrente sostiene la legittimità del proprio comportamento. Tuttavia, l'illecito contestato dai Carabinieri di Trevi nel Lazio consisterebbe nel divieto di spostarsi dalla propria abitazione stabilito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 marzo 2020, emanato in attuazione degli articoli 1, 2 e 3, del decreto-legge del 23 febbraio 2020, n. 6, convertito nella legge 5 marzo 2020, n. 13, e degli articoli 1, 2 e 4, del decreto-legge del 25 marzo 2020, n. 19, convertito nella legge 22 maggio 2020, n. 35. Pertanto, questo giudicante, per decidere la presente controversia, deve fare applicazione delle disposizioni citate, la cui illegittimità costituzionale condurrebbe a ritenere legittimo il comportamento tenuto dal ricorrente, in via preliminare, e ciò, prescindendo da ogni ulteriore valutazione sulla illegittimità dell'atto impugnato nel presente giudizio. Infatti, secondo il consolidato orientamento di codesta Corte costituzionale «l'applicabilità della disposizione al giudizio principale è sufficiente a radicare la rilevanza della questione, che non postula un sindacato più incisivo sul concreto pregiudizio ai principi costituzionali coinvolti» (Corte costituzionale n. 174/2016). Sempre in tal senso è stato affermato che «ai fini della rilevanza della questione, è necessario e sufficiente che ricorra una situazione tale, valutata a priori *in limine litis*, per cui la disposizione contestata sia applicabile ai fini della decisione del giudizio *a quo*» (Corte costituzionale, n. 241/1990), proprio come bella specie.

B) Peraltro, solo per completezza, sulla rilevanza, si osserva inoltre, che il ricorso appare ammissibile. Infatti, a fronte di un testo normativo non chiaro, ed anzi effettivamente contraddittorio, perché, da un lato richiama l'applicabilità della legge n. 689/1981, e dall'altro dispone l'applicazione dell'art. 202 del decreto legislativo del 30 aprile 1992, n. 285 (d'ora in poi CdS) deve ritenersi che se il legislatore avesse voluto introdurre un atto non impugnabile, ma introduttivo del procedimento *ex art.* 181, n. 689/1981, non avrebbe avuto motivo di richiamare l'art. 202 CdS, ma avrebbe richiamato l'art. 17 della legge n. 689/1981, che stabilisce il pagamento in misura ridotta nei casi di contestazione *ex art.* 18 della legge n. 689/1981, ma anche l'obbligo di trasmissione del rapporto al prefetto per adottare l'ordinanza ingiuntiva. Invece, il legislatore, con le disposizioni sopra riportate, ha richiamato l'art. 202 CdS, che non prevede l'obbligo del rapporto, diversamente da quanto stabilisce l'art. 17 della legge n. 689/1981. Quindi ciò conferma, inequivocabilmente, l'autonoma impugnabilità del verbale in virtù dell'applicazione analogica degli articoli 203 e 204 CdS, perché altrimenti,



non essendovi la prova della trasmissione del rapporto, come imposto dall'art. 17 della legge n. 689/81, il verbale sarebbe radicalmente nullo, o totalmente inesistente, mentre la interpretazione qui adottata è effettuata in applicazione del generale principio della conservazione degli atti, anche amministrativi, e costituzionalmente orientata dal principio di effettività della tutela dei diritti *ex art. 24* della Costituzione. In conseguenza, seguendo l'insegnamento di codesta Corte costituzionale, secondo cui «il giudice *a quo* non è tenuto ad osservare un rigido ordine nell'affrontare le diverse domande proposte nel giudizio e dunque ad individuare questioni pregiudiziali e preliminari da ritenersi prioritarie rispetto al dubbio di costituzionalità, salvo che la relativa valutazione trascodi in manifesta arbitrarietà, comportando la mancata trattazione di domande o motivi aventi priorità logica o la prospettazione di questioni di legittimità costituzionali astratte o premature» (Corte Costituzionale, n. 179/2014), deve affermarsi la rilevanza della questione di costituzionalità in oggetto.

*La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale*

*Premessa: il «diritto vivente» della giurisprudenza di merito e la prassi applicativa.*

Questo giudicante con la sentenza n. 516/2020 aveva affermato la illegittimità del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 marzo 2020 anche per la violazione dell'art. 76 della Costituzione, in quanto «deve ritenersi condivisibile autorevole dottrina costituzionale (S. Cassese) secondo cui la previsione di norme generali e astratte, peraltro limitative di fondamentali diritti costituzionali, mediante decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sia contraria alla Costituzione. In particolare, non appare meritevole di accoglimento la tesi di chi invoca la legittimità di tali previsioni in virtù del rinvio a tali atti amministrativi, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da parte di decreti-legge, che avendo natura di atti aventi forza di legge equiparerebbero alla fonte legislativa i decreto del Presidente del Consiglio dei ministri evitandone in tal guisa la loro nullità e la conseguente disapplicazione da parte del giudice ordinario». Tuttavia, dopo tale decisione è intervenuta la sentenza n. 797 del 20 novembre 2020, del giudice di pace di Busto Arsizio, che ha affermato «il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 autorizza espressamente l'emissione di atti amministrativi con finalità contenutistiche integrative delle linee generali adottate per fronteggiare l'incombente epidemia, poi rivelatasi di natura pandemica. Il rinvio a decreti ministeriali è prassi comune del legislatore. Nel caso dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri essi sono decreti assunti dal Presidente del Consiglio dei ministri che in quanto tale, ha poteri di indirizzo generali, ovvero più estesi dei poteri dei singoli ministri sulle materie loro devolute. Quindi nessuno conflitto con norme costituzionali può ravvisarsi nel ricorso ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che dunque appaiono pienamente legittimi, in quanto espressamente autorizzati dal Parlamento con l'approvazione, necessariamente successiva alla loro emissione, del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020».

Al di là del mero errore circa una «approvazione successiva» dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, che non risulta conforme alla reale vicenda normativa, in quanto i decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono emessi dal Presidente del Consiglio dei ministri e pubblicati in *Gazzetta Ufficiale*, senza alcuna approvazione del Parlamento, che semmai è stato investito di una mera «informativa» ed il decreto-legge n. 6/2020 è successivo al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, risulta evidente che con tale pronuncia si è disatteso l'orientamento interpretativo di questo giudicante adottato con la citata sentenza n. 516 del 29 luglio 2020. Peraltro, pur decidendo la sentenza n. 516 un caso concreto e non vincolando il Presidente del Consiglio dei ministri a modificare l'adottata fonte di produzione normativa, comunque questo giudicante non può che prendere atto che l'esecutivo ha continuato con la procedura di produzione normativa fondata dal combinato disposto del decreto-legge del 23 febbraio 2020, n. 6, convertito nella legge 5 marzo 2020, n. 13 e del decreto-legge del 25 marzo 2020, n. 19, convertito nella legge 22 maggio 2020, n. 35 e dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri delegati, tra cui quello del 22 marzo 2020. Questo giudicante è consapevole che secondo l'univoco orientamento giurisprudenziale, anche di codesta Corte costituzionale, il diritto vivente è dettato dall'indirizzo interpretativo della Corte suprema di cassazione, come giudice di legittimità (*ex multis* sentenza n. 252/2020) dotato del potere di nomofilachia, ai sensi dell'art. 68 della legge sull'ordinamento giudiziario. Tuttavia, nel caso qui in esame, trattandosi di normativa emergenziale ad efficacia temporanea, l'attesa per la formazione di un diritto vivente, da parte della giurisprudenza di legittimità, potrebbe rendere totalmente ineffettivo l'intervento di codesta Corte, se la pronuncia interverrà quando la situazione emergenziale sarà terminata. Peraltro, la notevole importanza concreta della questione relativa alla fonte di produzione delle norme in oggetto, che investono fondamentali diritti e libertà costituzionali gravemente limitati di tutta la popolazione nel nostro Stato, inducono il giudicante a ritenere indispensabile l'intervento di codesto giudice delle leggi sulla conformità alla Costituzione della nuova fonte di produzione normativa introdotta dagli articoli 1, 2 e 3, del decreto-legge del 23 febbraio 2020, n. 6, convertito nella legge 5 marzo 2020, n. 13 e degli articoli 1, 2 e 4, del decreto-legge del 25 marzo 2020, n. 19, convertito nella legge 22 maggio 2020, n. 35, che hanno delegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri od ad ordinanze ministeriali o locali il potere di dettare vere e proprie norme generali ed astratte derogatorie di fonti normative di rango ordinario o primario, aventi cioè forza di legge, in virtù del rinvio operato agli atti amministrativi dalle nonne citate dei decreti legge sopraindicati.



2. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3, del decreto-legge del 23 febbraio 2020, n. 6 (in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 45 del 23 febbraio 2020), convertito nella legge 5 marzo 2020, n. 13 (in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 61 del 9 marzo 2020) e degli articoli 1, 2 e 4, del decreto-legge del 25 marzo 2020 n. 19 (in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 79 del 25 marzo 2020), convertito nella legge 22 maggio 2020, n. 35 (in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 132 del 23 maggio 2020) per violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione.

A) *La normativa in dubbio d'incostituzionalità.*

Il decreto-legge del 23 febbraio 2020, n. 6, stabilisce agli articoli 1, 2 e 3, le seguenti disposizioni «Art. 1. (*Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19*). — 1. Allo scopo di evitare il diffondersi del COVID-19, nei comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato *virus*, le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica.

2. Tra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti:

a) divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area;

b) divieto di accesso al comune o all'area interessata;

c) sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico;

d) sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza;

e) sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'art. 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi;

f) sospensione dei viaggi d'istruzione organizzati dalle istituzioni scolastiche del sistema nazionale d'istruzione, sia sul territorio nazionale sia all'estero, trovando applicazione la disposizione di cui all'art. 41, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79;

g) sospensione delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale;

h) applicazione della misura della quarantena con sorveglianza attiva agli individui che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva;

i) previsione dell'obbligo da parte degli individui che hanno fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico, come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità, di comunicare tale circostanza al dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria competente per territorio, che provvede a comunicarlo all'autorità sanitaria competente per l'adozione della misura di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva;

j) chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità;

k) chiusura o limitazione dell'attività degli uffici pubblici, degli esercenti attività di pubblica utilità e servizi pubblici essenziali di cui agli articoli 1 e 2 della legge 12 giugno 1990, n. 146, specificamente individuati;

l) previsione che l'accesso ai servizi pubblici essenziali e agli esercizi commerciali per l'acquisto di beni di prima necessità sia condizionato all'utilizzo di dispositivi di protezione individuale o all'adozione di particolari misure di cautela individuate dall'autorità competente;

m) limitazione all'accesso o sospensione dei servizi del trasporto di merci e di persone terrestri, aereo, ferroviario, marittimo e nelle acque interne, su rete nazionale, nonché di trasporto pubblico locale, anche non di linea, salvo specifiche deroghe previste dai provvedimenti di cui all'art. 3;

n) sospensione delle attività lavorative per le imprese, a esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità e di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare;

o) sospensione o limitazione dello svolgimento delle attività lavorative nel comune o nell'area interessata nonché delle attività lavorative degli abitanti di detti comuni o aree svolte al di fuori del comune o dall'area indicata, salvo specifiche deroghe, anche in ordine ai presupposti, ai limiti e alle modalità di svolgimento del lavoro agile, previste dai provvedimenti di cui all'art. 3.



Art. 2. (*Ulteriori misure di gestione dell'emergenza*). — 1. Le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'art. 1, comma 1.

Art. 3. (*Attuazione delle misure di contenimento*). — 1. Le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché dai presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale.

2. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'art. 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'art. 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

3. Sono fatti salvi gli effetti delle ordinanze contingibili e urgenti già adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

4. Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è punito ai sensi dell'art. 650 del codice penale.

5. Il prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicura l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali.

6. I termini del controllo preventivo della Corte dei conti, di cui all'art. 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340, sono dimezzati. In ogni caso i provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-*bis*, 21-*ter* e 21-*quater*, della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Inoltre, gli articoli 1, 2 e 4, del decreto-legge del 25 marzo 2020, n. 19, convertito nella legge 22 maggio 2020, n. 35, stabiliscono:

«Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19. — 1. Per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possono essere adottate, secondo quanto previsto dal presente decreto, una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto *virus*.

2. Ai sensi e per le finalità di cui al comma 1, possono essere adottate, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, una o più tra le seguenti misure:

a) limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni;

b) chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici;

c) limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale;

d) applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree, ubicate al di fuori del territorio italiano;

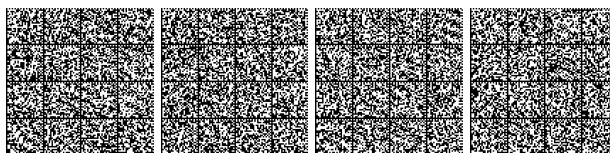
e) divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al *virus*;

f) limitazione o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico;

g) limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso;

h) sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto;

i) chiusura di cinema, teatri, sale da concerto sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione;



l) sospensione dei congressi, di ogni tipo di riunione o evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza;

m) limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi;

n) limitazione o sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico;

o) possibilità di disporre di affidare alle competenti autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione, la sospensione o la soppressione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale;

p) sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'art. 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, *master*, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza;

q) sospensione dei viaggi d'istruzione, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero;

r) limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico o chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'art. 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi;

s) limitazione della presenza fisica dei dipendenti negli uffici delle amministrazioni pubbliche, fatte comunque salve le attività indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali prioritariamente mediante il ricorso a modalità di lavoro agile;

t) limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati è effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero con modalità a distanza, fatte salve l'adozione degli atti di avvio di dette procedure entro i termini fissati dalla legge, la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei candidati e la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di specifici incarichi;

u) limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio, a eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio;

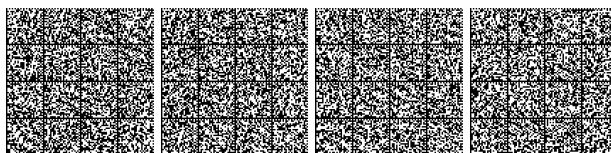
v) limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti;

z) limitazione o sospensione di altre attività d'impresa professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale;

aa) limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità;

bb) specifici divieti o limitazioni per gli accompagnatori dei pazienti nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso (DEA/PS);

cc) limitazione dell'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (RSA), *hospice*, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti, e non, nonché agli istituti penitenziari ed istituti penitenziari per minorenni;



dd) obblighi di comunicazione al servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute;

ee) adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico;

ff) predisposizione di modalità di lavoro agile, anche in deroga alla disciplina vigente;

gg) previsione che le attività consentite si svolgano previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anticontagio, con adozione di strumenti di protezione individuale;

hh) eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attività economiche di cui al presente comma, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate. 3. Per la durata dell'emergenza di cui al comma 1, può essere imposto lo svolgimento delle attività non oggetto di sospensione in conseguenza dell'applicazione di misure di cui al presente articolo, ove ciò sia assolutamente necessario per assicurarne l'effettività e la pubblica utilità, con provvedimento del prefetto assunto dopo avere sentito, senza formalità, le parti sociali interessate.

Art. 2. (Attuazione delle misure di contenimento) — 1. Le misure di cui all'art. 1 sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630.

2. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1 e con efficacia limitata fino a tale momento, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute le misure di cui all'art. 1 possono essere adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

3. Sono fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, ovvero ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Continuano ad applicarsi nei termini originariamente previsti le misure già adottate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati in data 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020 per come ancora vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto. Le altre misure, ancora vigenti alla stessa data continuano ad applicarsi nel limite di ulteriori dieci giorni.

4. Per gli atti adottati ai sensi del presente decreto i termini per il controllo preventivo della Corte dei conti, di cui all'art. 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340, sono dimezzati. In ogni caso i provvedimenti adottati in attuazione del presente decreto, durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti, sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-bis, 21-ter e 21-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241.

5. I provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate ai sensi del presente decreto.

Art. 3. (Misure urgenti di carattere regionale o infraregionale) — 1. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'art. 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.



2. I sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali, né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1.

3. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente.

Art. 4. (*Sanzioni e controlli*) — 1. Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'art. 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 2, comma 1, ovvero dell'art. 3, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'art. 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità, di cui all'art. 3, comma 3. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo le sanzioni sono aumentate fino a un terzo.

2. Nei casi di cui all'art. 1, comma 2, lettere *i), m), p), u), v), z)* e *aa)*, si applica altresì — la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da cinque a trenta giorni.

3. Le violazioni sono accertate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689; si applicano i commi 1, 2 e 2.1 dell'art. 202 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di pagamento in misura ridotta. Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'art. 2, comma 1, sono irrogate dal prefetto. Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'art. 3 sono irrogate dalle autorità che le hanno disposte. Ai relativi procedimenti si applica l'art. 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

4. All'atto dell'accertamento delle violazioni di cui al comma 2, ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione, l'autorità procedente può disporre la chiusura provvisoria dell'attivo o dell'esercizio per una durata non superiore a cinque giorni. Il periodo di chiusura provvisoria è scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata, in sede di sua esecuzione.

5. In caso di reiterata violazione della medesima disposizione la sanzione amministrativa è raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima.

6. Salvo che il fatto costituisca violazione dell'art. 452 del codice penale o comunque più grave reato, la violazione della misura di cui all'art. 1, comma 2, lettera *e)*, è punita ai sensi dell'art. 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, testo unico delle leggi sanitarie, come modificato dal comma 7.

7. Al comma 1 dell'art. 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, testo unico delle leggi sanitarie, le parole "con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 40.000 a lire 800.000" sono sostituite dalle seguenti: "con l'arresto da tre mesi a diciotto mesi e con l'ammenda da euro 500 ad euro 5.000".

8. Le disposizioni del presente articolo che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ma in tali casi le sanzioni amministrative sono applicate nella misura minima ridotta alla metà. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni degli articoli 101 e 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507.

9. Il prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicura l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali. Al personale delle Forze armate impiegato, previo provvedimento del prefetto competente, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento di cui agli articoli 1 e 2 è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza».

In attuazione delle citate disposizioni, per quel che rileva nel presente giudizio, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 marzo 2020 che stabiliva, *ratione temporis*, all'art. 1 «1. Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del *virus* COVID-19, sull'intero territorio nazionale sono adottate le seguenti misure: *a)* sono sospese tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle indicate nell'allegato 1 e salvo quanto di seguito disposto. Le attività professionali non sono sospese e restano ferme le previsioni di cui all'art. 1, punto 7, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2020. Per le pubbliche amministrazioni resta fermo quanto previsto dall'art. 87 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18. Resta fermo, per le attività commerciali, quanto disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2020 e dall'ordinanza del Ministro della salute del 20 marzo 2020. L'elenco dei codici di cui all'allegato 1 può essere modificato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze; *b)* è fatto divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute; conseguentemente all'art. 1, comma 1, lettera *a)*, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020





le parole « È consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza» sono soppresse; *c)* le attività produttive che sarebbero sospese ai sensi della lettera *a)* possono comunque proseguire se organizzate in modalità a distanza o lavoro agile;

*e)* restano sempre consentite anche le attività che sono funzionali ad assicurare la continuità delle filiere delle attività di cui all'allegato 1, nonché dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali di cui alla lettera *e)*, previa comunicazione al prefetto della provincia ove è ubicata l'attività produttiva, nella quale sono indicate specificamente le imprese e le amministrazioni beneficiarie dei prodotti e servizi attinenti alle attività consentite; il prefetto può sospendere le predette attività qualora ritenga che non sussistano le condizioni di cui al periodo precedente. Fino all'adozione dei provvedimenti di sospensione dell'attività, essa è legittimamente esercitata sulla base della comunicazione resa;

Sono comunque consentite le attività che erogano servizi di pubblica utilità, nonché servizi essenziali di cui alla legge 12 giugno 1990, n. 146. Resta tuttavia ferma la sospensione del servizio di apertura al pubblico di musei e altri istituti e luoghi della cultura di cui all'art. 101 del codice beni culturali, nonché dei servizi che riguardano l'istruzione ove non erogati a distanza o in modalità da remoto nei limiti attualmente consentiti; è sempre consentita l'attività di produzione, trasporto, commercializzazione e consegna di farmaci, tecnologia sanitaria e dispositivi medico-chirurgici nonché di prodotti agricoli e alimentari.

Resta altresì consentita ogni attività comunque funzionale a fronteggiare l'emergenza; *g)* sono consentite le attività degli impianti a ciclo produttivo continuo, previa comunicazione al prefetto della provincia ove è ubicata l'attività produttiva, dalla cui interruzione derivi un grave pregiudizio all'impianto stesso o un pericolo di incidenti. Il prefetto può sospendere le predette attività qualora ritenga che non sussistano le condizioni di cui al periodo precedente. Fino all'adozione dei provvedimenti di sospensione dell'attività, essa è legittimamente esercitata sulla base della dichiarazione resa. In ogni caso, non è soggetta a comunicazione l'attività dei predetti impianti finalizzata a garantire l'erogazione di un servizio pubblico essenziale; *h)* sono consentite le attività dell'industria dell'aerospazio e della difesa, nonché le altre attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale, previa autorizzazione del prefetto della provincia ove sono ubicate le attività produttive».

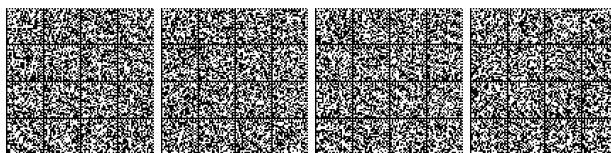
Infine, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 marzo 2020, in vigore al momento della presunta violazione stabiliva che «1. Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del *virus* COVID-19 le misure di cui all'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 sono estese all'intero territorio nazionale», ed il rinviato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 marzo 2020, ove stabilisce che «Art. 1. Misure urgenti di contenimento del contagio nella regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbanco-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia.

1. Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del *virus* COVID-19 nella regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbanco-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia, sono adottate le seguenti misure:

*a)* evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori di cui al presente articolo, nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute».

#### B) *Le ragioni del dubbio di costituzionalità.*

Dalle disposizioni riportate risulta delineato il sistema normativo introdotto dai citati decreti-legge/decreti del Presidente del Consiglio dei ministri: le disposizioni dei decreti-legge n. 6/2020 e n. 19/2020 hanno delegato ad atti amministrativi, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, la disciplina di nuovi illeciti, prima penali e, poi amministrativi. In sostanza, considerato che la legge n. 689/1981 all'art. 1 stabilisce il principio di riserva di legge per la responsabilità amministrativa, prevedendo che «nessuno può essere sottoposto a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione», il sistema decreti-legge/decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ha previsto una forma di vera e propria delega legislativa, in quanto, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri hanno introdotto degli illeciti amministrativi, come il divieto di spostamento, ad esempio, innovando e modificando quanto previsto dal citato art. 1 della legge n. 689/1981, cioè ricevendo una vera e propria «forza di legge», nonostante tali decreti del Presidente del Consiglio dei ministri siano pacificamente meri atti amministrativi. Peraltro, tale commistione tra decreti-legge ed atti amministrativi, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, è stata anche di recente ritenuta non prevista dalla Costituzione (S. Cassese, «Troppe norme scritte senza buon senso — così si alimenta la sfiducia dei cittadini», in «Il Messaggero», del 20 dicembre 2020).



In sostanza, il sistema normativo sopra riportato ha previsto una forma di delegazione legislativa, quella cioè dei decreti-legge deleganti ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri delegati, non solo non prevista dalla Costituzione, ma in aperto contrasto con la stessa ed, in particolare, con il principio indiscusso di tipicità delle fonti-atto di produzione normativa. Infatti, la Costituzione della Repubblica, dopo aver previsto all'art. 76, primo comma, che la funzione legislativa spetta al Parlamento, stabilendo che «l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato [72<sup>4</sup>] al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti», prosegue all'art. 77, imponendo, al comma 1 che «il Governo non può, senza delegazione delle Camere [76], emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria».

Appare, allora, evidente come la Costituzione preveda solo una possibilità di delega legislativa, quella della legge-delega e del decreto-legislativo. Tale binomio non appare derogabile senza andare in aperto contrasto con la Carta costituzionale. Se poi, come, nella specie, si prevede addirittura che il Governo deleghi la funzione legislativa, addirittura ad un atto amministrativo, come il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, allora, a ritenerne la illegittimità costituzionale aggiunge anche il precedente orientamento della Corte costituzionale, la quale ha già avuto modo di affermare che un atto avente forza di legge, come il decreto legislativo è viziato da illegittimità costituzionale qualora domandi di fatto la funzione legislativa ad atti amministrativi (Corte Costituzionale, n. 104/2017). In conclusione, sul punto, deve ritenersi come il sistema sopra riportato decreti-legge/decreti del Presidente del Consiglio dei ministri abbia aggirato il principio cardine di cui agli articoli 76 e 77 della Costituzione, per cui la funzione legislativa è affidata al Parlamento, che può delegarla solo con una legge-delega e comunque giammai ad atti amministrativi come i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, cioè ad un solo, ancorché autorevole, componente del Governo. Appare, pertanto, sussistente, nella specie, una vera e propria lesione del patto costituzionale sottostante alla nostra Carta fondamentale, in quanto il sistema delle fonti normative delineato dalla Costituzione della Repubblica non appare suscettibile di modifiche di fatto senza innescare un grave *vulnus* che solo il giudice delle leggi potrebbe ricomporre.

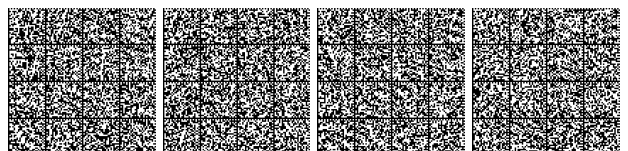
3. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3, del decreto-legge del 23 febbraio 2020, n. 6 (in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 45 del 23 febbraio 2020), convertito nella legge 5 marzo 2020, n. 13 (in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 61 del 9 marzo 2020) e degli articoli 1, 2 e 4, del decreto-legge del 25 marzo 2020, n. 19 (in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 79 del 25 marzo 2020), convertito nella legge 22 maggio 2020, n. 35 (in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 132 del 23 maggio 2020) per violazione degli articoli 78 e 77 della Costituzione.

A) *La normativa in dubbio d'incostituzionalità.*

Sul punto si rinvia alla lettera A) del numero che precede.

B) *Le ragioni del dubbio di costituzionalità.*

Dalle disposizioni riportate nel numero che precede, risulta delineato il sistema normativo introdotto dai citati decreti-legge/decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, oltretutto come sistema di produzione di una fonte normativa non prevista dalla Costituzione ed, in sostanziale aggiramento dell'art. 76 della stessa, anche come nuovo sistema di uno statuto normativo della emergenza. In sostanza, le disposizioni dei decreti-legge n. 6/2020 e n. 19/2020 ed i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri delegati hanno inteso dettare le regole normative primarie per la disciplina della emergenza sanitaria. Tuttavia, la Costituzione della Repubblica prevede un unico statuto della emergenza previsto per la ipotesi disciplinata dall'art. 78 dello «Stato di guerra». Solo per tale ipotesi si prevedono poteri necessari per il Governo deliberati dalle camere e con dichiarazione del Presidente della Repubblica (art. 87 della Costituzione). Nessuna altra ipotesi di emergenza, nel nostro ordinamento costituzionale, può essere fonte di poteri speciali o legittimanti fonti di produzione normativa diverse da quelle previste, cioè il mero decreto-legge, con conseguente illegittimità costituzionale di un sistema non previsto dalla Costituzione, come quello dei decreti-legge/decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (Osservatorio permanente della legalità costituzionale, *Il governo giuridico della pandemia*, 2020). Basti pensare che, secondo autorevole dottrina, (P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 7ª edizione, 1985, 461-462) addirittura, sarebbero di dubbia legittimità costituzionale, il decreto-legge o la legge-delega, che a causa della emergenza sospendessero alcuni diritti costituzionali, ritenendo necessaria una legge costituzionale, neppure immaginando la fattispecie, ben più grave dal punto di vista della lesione costituzionale, del decreto-legge/decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sicuramente, ritenuto costituzionalmente illegittimo per logica consequenziale.



P. Q. M.

*Il giudice, visto l'art. 23 della legge n. 87/1953, non definitivamente pronunciando:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di cui all'oggetto;*

*dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*sospende il presente giudizio sino alla pubblicazione della pronuncia della Corte costituzionale;*

*Manda alla Cancelleria per la comunicazione della presente ordinanza alle parti e per la notifica della stessa al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Frosinone, il 23 dicembre 2020.

*Il Giudice onorario di pace: MANGANIELLO*

21C00048

N. 28

*Ordinanza del 9 novembre 2020 del Tribunale di Verona nel procedimento civile promosso da Picotti Lorenzo contro Garante per la protezione dei dati personali, Agenzia delle Entrate - Riscossione*

**Prescrizione - Sanzioni amministrative - Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 - Disposizioni transitorie - Definizione agevolata delle violazioni in materia di protezione dei dati personali - Previsione che l'entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018 determina l'interruzione del termine di prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute in relazione a violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del predetto decreto legislativo e oggetto di procedimenti sanzionatori non ancora definiti alla data di applicazione del regolamento europeo.**

- Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 (“Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)”), art. 18, comma 5.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI VERONA

### SEZIONE II CIVILE

Nella causa civile iscritta al n. 6286/2020 RG., promossa da: Picotti Lorenzo — attore opponente — contro Garante per la protezione dei dati personali — convenuto opposto — nonché contro Agenzia delle entrate riscossione — convenuta opposta.

Il giudice dott. Attilio Burti, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 15 ottobre 2020, ha pronunciato la seguente ordinanza

### IN FATTO

1. Con atto di citazione in opposizione a cartella di pagamento *ex art.* 615, primo comma, codice di procedura civile notificato ad Agenzia delle entrate Riscossione in data 6 agosto 2020 e, validamente, al Garante per la protezione dei dati personali in data 5 ottobre 2020 (causa iscritta al ruolo il 6 agosto 2020), il prof. avv. Picozzi espone di aver ricevuto in data 18 dicembre 2019 la notifica della cartella di pagamento 122 2019 002554490 000 emessa dall'Agenzia delle entrate Riscossione in relazione ad una sanzione amministrativa irrogata dal Garante per la protezione dei dati personali per l'illecito punito in forza del combinato disposto degli articoli 13 e 161 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 nella sua versione *pro tempore* vigente (e, cioè, sino alla data del 18 settembre 2018, data dell'entrata in vigore delle modifiche introdotte con il decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101).



2. In data 10 marzo 2014 l'Autorità garante per la protezione dei dati personali ha avviato nei confronti dell'avv. Picozzi la fase di preistruttoria del procedimento sanzionatorio informandolo di aver ricevuto un esposto nel quale il sig. Marchesini ha rappresentato che l'avv. Picozzi (al quale si era in precedenza rivolto per chiedergli un parere legale) avrebbe omesso di rendere l'informativa in ordine al trattamento dei suoi dati personali imposta dall'art. 13 del decreto legislativo n. 196/2003; l'Autorità ha, quindi, chiesto al legale di prendere posizione sul fatto addebitatogli dal suo *ex* cliente e, in particolare, sull'avvenuto rispetto degli obblighi di informativa disciplinati dall'anzidetto art. 13.

3. La fase di preistruttoria è stata definita dall'Autorità in data 8 luglio 2014 con la notifica al professionista, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689/1981, della contestazione della violazione delle previsioni di cui all'art. 13 e 161 del codice della *privacy*. Nel rispetto del termine di trenta giorni preveduto dall'art. 18 della legge n. 689/1981, l'avv. Picozzi ha presentato le proprie memorie in ordine ai fatti contestati e, da allora, l'Autorità garante non ha mai emanato l'ordinanza ingiunzione preveduta dall'art. 18 della medesima legge n. 689/1981.

4. Prima del decorso del termine di prescrizione quinquennale preveduto dall'art. 28 della legge n. 689/1981 (termine decorrente dalla data della violazione ed interrotto validamente dalla contestazione notificata dal garante dell'avv. Picozzi) sono intervenute al codice della *privacy* le modifiche previste dal decreto legislativo n. 101/2018. Unitamente alle modifiche introdotte per adeguare il quadro normativo nazionale al regolamento UE n. 2016/679 applicabile dal 28 maggio 2018, il legislatore ha, altresì, emanato una disposizione di diritto intertemporale in relazione alle violazioni delle norme del codice della *privacy* commesse prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni eurocomunitarie e, in particolare, in ordine ai procedimenti sanzionatori non ancora definiti con la pronuncia di un'ordinanza ingiunzione al momento dell'entrata in vigore del regolamento europeo in materia di trattamento dei dati personali.

5. In particolare l'art. 18 del decreto legislativo n. 101/2018 ha previsto, da un lato, la possibilità per il soggetto sottoposto al procedimento sanzionatorio di definire il procedimento corrispondendo entro un termine perentorio di novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, una somma pari ai 2/5 del minimo edittale e, dall'altro, in alternativa al pagamento in misura ridotta, la facoltà di presentare nuove memorie entro un termine perentorio di centocinquanta giorni dall'entrata in vigore del predetto decreto legislativo (avvenuta il 19 settembre 2018). In mancanza la norma prevede che «l'atto con il quale sono stati notificati gli estremi della violazione, o l'atto di contestazione immediata di cui all'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, assumono il valore dell'ordinanza-ingiunzione di cui all'art. 18 della predetta legge, senza obbligo di ulteriore notificazione».

6. Non avendo il prof. avv. Picotti né proceduto al pagamento in misura ridotta né presentato nuove memorie integrative, l'Autorità garante, in virtù della trasformazione *ope legis* dell'atto di contestazione dell'infrazione in ordinanza ingiunzione, ha iscritto al ruolo le somme portate dall'atto di contestazione datato 8 luglio 2014 e trasmesso il ruolo al concessionario per la riscossione, il quale ha notificato la cartella di pagamento opposta con l'atto di citazione in opposizione a cartella di pagamento dal debitore.

L'inammissibilità della domanda per quel che concerne i vizi di merito del provvedimento impugnato per intervenuta decadenza *ex* art. 10, comma terzo, decreto legislativo n. 150/2011.

7. Il prof. Picozzi ha presentato opposizione preventiva all'esecuzione avverso la cartella di pagamento domandando, previa sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo, che la cartella di pagamento venisse annullata. Le censure sollevate dall'opponente attengono quasi integralmente al merito del provvedimento sanzionatorio. L'attore, in particolare, invoca la disapplicazione dell'art. 18 del decreto legislativo n. 101/2018 e, cioè, della disposizione in forza della quale l'Autorità garante, senza adottare alcun provvedimento espresso avente il valore di ordinanza-ingiunzione, ha iscritto a ruolo le somme portate dalla contestazione della violazione notificata l'8 luglio 2014 al presunto trasgressore, in quanto incompatibile con l'art. 83 del regolamento UE n. 2016/679. L'attore sostiene, inoltre, che l'anzidetto articolo sarebbe, per vari profili, illegittimo per violazione di diversi articoli della Costituzione (gli articoli 24, 111 della Costituzione e 76 della Costituzione), nonché dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dell'art. 53 CFDEU che rappresentano parametri di costituzionalità interposti dall'art. 117, primo comma, della Costituzione; afferma, in ogni caso, che nel merito la sanzione è illegittima perché, in concreto e diversamente da quanto ascrittogli nell'atto di contestazione, egli ha reso in forma orale al proprio *ex* cliente l'informativa relativa al trattamento dei dati personali.

8. Questo giudice ritiene che l'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo proposta dal prof. Picozzi non possa essere esaminata per quel che concerne i vizi di merito del provvedimento impugnato in ragione della disposizione di cui all'art. 10, comma terzo, decreto legislativo n. 150/2011, la quale prevede che «il ricorso avverso i provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla data di comunicazione del provvedimento o dalla data del rigetto tacito, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero».



9. Orbene, è vero che nel caso di specie alcun provvedimento sanzionatorio espresso è stato adottato dall'Autorità garante, ma, per effetto dell'art. 18 del decreto legislativo n. 101/2018, l'atto endoprocedimentale di contestazione dell'infrazione notificato al presunto trasgressore l'8 luglio 2014, è stato trasformato, *ope legis*, in provvedimento finale del procedimento sanzionatorio avente il valore di ordinanza ingiunzione. In altri termini, in virtù della novella legislativa, il provvedimento sanzionatorio che ha pregiudicato la posizione del Picotti coincide integralmente con l'atto di contestazione della violazione dell'art. 13 del codice della *privacy* nella sua formulazione *pro tempore* vigente: si tratta di un provvedimento che si è formato in via progressiva *per silentium* e, in particolare, per effetto della notifica dell'atto di contestazione al presunto trasgressore e, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 101/2018, per l'omessa presentazione da parte di quest'ultimo delle memorie difensive all'autorità amministrativa nel termine perentorio previsto dal legislatore.

10. Ciò posto, l'ingiunto avrebbe dovuto far valere i vizi di illegittimità del provvedimento sanzionatorio (quali emergenti dall'atto di contestazione che ha valore di ordinanza-ingiunzione), nonché i vizi di costituzionalità dell'art. 18 del decreto legislativo n. 101/2018 che ha trasformato l'atto di contestazione dell'infrazione in provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo e che, quindi, in via riflessa, si ripercuotono sulla validità del provvedimento sanzionatorio, nel termine decadenziale di cui all'art. 10, comma terzo, del decreto legislativo n. 150/2011 decorrente, ovviamente, dalla data in cui si è perfezionata la notifica della cartella di pagamento che rappresenta il primo atto con cui all'avv. Picotti è stata comunicata l'irrogazione della sanzione nei suoi confronti.

11. Costituisce, infatti, «*ius receptum* l'affermazione per la quale avverso l'iscrizione a ruolo e la notificazione della cartella esattoriale per la riscossione di una sanzione amministrativa va esperita l'opposizione ai sensi della legge n. 689/1981, articoli 22 e 23 in caso di mancata preventiva notificazione del provvedimento sanzionatorio (così, tra le altre, Cassazione S.U. 10 gennaio 1992, n. 190 ... l'orientamento è dato per consolidato anche dalle sezioni unite con la sentenza n. 489 del 13 luglio 2000, la quale ... perciò finisce per contrapporre al rimedio tipico, il rimedio dell'opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 del codice di procedura civile come esperibile qualora l'interessato voglia far valere fatti sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo (che le stesse sezioni unite individuano in "morte del soggetto passivo, pagamento, prescrizione)» (cfr. Cassazione sezioni unite 22 settembre 2017, n. 22080). Ed, in effetti, non vi è ragione per cui l'omessa notifica del provvedimento sanzionatorio possa consentire alla parte di far valere i vizi di cui risulta essere affetta la sanzione amministrativa senza limiti di tempo e non invece entro trenta giorni dall'intervenuta conoscenza del provvedimento lesivo (sia esso un provvedimento espresso o sia esso un provvedimento tacito).

12. Nel caso di specie è di tutta evidenza come l'opposizione all'esecuzione proposta dal prof. Picotti rappresenti, a tutti gli effetti, un'opposizione recuperatoria ovvero una opposizione finalizzata a recuperare il momento di garanzia di cui l'interessato sostiene di non essersi potuto avvalere non essendogli stato notificato il provvedimento sanzionatorio — in questo caso in ragione di un'eccezionale previsione legislativa — se non contestualmente alla notifica della cartella di pagamento. Essa, pertanto, andava proposta nel termine decadenziale di trenta giorni previsto per insorgere avverso il provvedimento sanzionatorio di cui l'avv. Picozzi sostiene l'illegittimità per vizi propri e, in via derivata, in ragione dell'illegittimità costituzionale e convenzionale della norma di legge in forza del quale è stato adottato in via automatica e *per silentium* dall'autorità amministrativa competente o, comunque, e sempre in via derivata, dalla necessità di disapplicare il citato art. 18 del decreto legislativo n. 101/2018 per incompatibilità con l'art. 83 del regolamento UE 2016/679. Tale termine di decadenza è, tuttavia, indubbiamente spirato, considerato che è lo stesso opponente che afferma di aver ricevuto la notifica della cartella di pagamento il 18 dicembre 2019, mentre l'odierno giudizio è stato iscritto a ruolo nell'agosto dell'anno corrente (2020) e, quindi, a distanza di quasi otto mesi da quando il prof. avv. Picotti ha avuto notizia del provvedimento sanzionatorio dell'Autorità garante.

13. Né l'opponente può essere rimesso in termini sul presupposto che la pubblica amministrazione debba indicare il mezzo di impugnazione avverso il proprio provvedimento lesivo e che essa, con la cartella di pagamento, abbia indicato quale mezzo di impugnazione l'opposizione preventiva all'esecuzione forzata. È, infatti, consolidato nei decenni l'orientamento giurisprudenziale (tanto da considerarsi «*ius receptum*» dalle sezioni unite innanzi citate) per il quale con l'opposizione all'esecuzione possono farsi valere soltanto i fatti estintivi o modificativi del diritto per il quale è minacciata l'avvio dell'esecuzione che siano successivi alla formazione del titolo esecutivo laddove questo sia costituito da un titolo giudiziale oppure, come in questo caso, da un provvedimento amministrativo; viceversa i fatti impeditivi, estintivi o modificativi del diritto di credito anteriori alla formazione del provvedimento autoritativo che costituiscono il titolo esecutivo devono essere fatti valere nelle forme e nei termini previsti per l'impugnazione dell'atto lesivo e, pertanto, sulla base del rimedio tipico previsto dalla legge. L'opposizione all'esecuzione non può, di fatti, rappresentare uno strumento di reazione processuale avverso il provvedimento autoritativo della pubblica amministrazione in elusione dei ristretti termini decadenziali per contestare in sede giudiziale l'agire amministrativo.



14. La decadenza dell'opponente dal diritto di impugnare il provvedimento sanzionatorio formatosi sulla base dell'automatismo legislativo innanzi indicato, porta a ritenere inammissibili tutti i motivi di opposizione fondati sulla contestazione della legittimità del provvedimento amministrativo e, conseguentemente, irrilevanti le questioni di legittimità costituzionali attinenti all'art. 18 del decreto legislativo n. 101/2018 nella parte in cui si contesta la compatibilità con i valori costituzionali della scelta legislativa di trasformare l'atto di contestazione dell'infrazione in ordinanza-ingiunzione sulla base di un meccanismo automatico che ricollega tale effetto (che finisce per far coincidere sempre e comunque l'atto iniziale del procedimento sanzionatorio con quello finale eliminando ogni margine di discrezionalità in capo alla pubblica amministrazione e a prescindere dall'esito dell'istruttoria amministrativa) al mancato pagamento dei due quinti del minimo edittale della sanzione o alla mancata attivazione (o riattivazione ove già in precedenza il privato avesse interloquuto con la pubblica amministrazione dopo la notifica della contestazione) del contraddittorio endoprocedimentale con l'autorità garante entro un breve termine dall'entrata in vigore della nuova legge.

L'ammissibilità dell'eccezione di prescrizione quinquennale sollevata dall'opponente ai sensi dell'art. 28 della legge n. 689/1981 e la rilevanza ai fini del decidere dell'art. 18, comma quinto, del decreto legislativo n. 101/2018 che sancisce l'interruzione della prescrizione al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 101/2018 in relazione ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore della norma e per i procedimenti sanzionatori non ancora conclusi alla data dell'entrata in vigore del regolamento europeo.

15. Con l'atto di opposizione a precetto l'avv. Picotti ha reiterato l'eccezione di prescrizione quinquennale del credito, che, invero, aveva già sollevato stragiudizialmente dopo aver ricevuto la notifica della cartella di pagamento per il tramite di lettere inviate all'autorità amministrativa. La difesa svolta dall'avvocatura erariale sull'eccezione di prescrizione si limita a richiamare il quinto comma dell'art. 18 del decreto legislativo n. 101/2018: trattasi di norma eccezionale e derogatoria all'art. 28 della legge n. 689/1981 ed applicabile a tutti gli illeciti in relazione ai quali l'autorità garante non aveva ancora definito il procedimento sanzionatorio con l'adozione di un'ordinanza-ingiunzione alla data di entrata in vigore del predetto decreto legislativo. Ebbene, tale norma prevede che l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 101/2018 comporta, in via automatica e generalizzata, l'interruzione del termine di prescrizione in relazione agli illeciti già commessi e non ancora accertati con la pronuncia del provvedimento sanzionatorio, con la conseguenza che, da tale data (e, dunque, dal 19 settembre 2018), è cominciato a decorrere un nuovo termine di prescrizione.

16.1. L'eccezione di prescrizione è senz'altro ammissibile: alla data del 16 febbraio 2019 in cui, per effetto del mancato deposito delle memorie illustrative nel termine di centocinquanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, si è formato in via tacita ai sensi dell'art. 18, commi 2 e 4, del decreto legislativo n. 101/2018 (e, cioè, per effetto dell'automatismo legislativo ricollegato all'inerzia del presunto trasgressore) il provvedimento sanzionatorio (1), il termine di prescrizione quinquennale non era, infatti, ancora decorso.

16.2. Nel caso di specie, in particolare, il termine quinquennale di prescrizione (corrente dalla data della presunta violazione avvenuta in data 10 ottobre 2013) è stato validamente interrotto dall'autorità garante l'8 luglio 2014 e, quindi, sarebbe decorso l'8 luglio 2019 e, pertanto, dopo la data del 16 febbraio 2019 quando, non avendo il prof. Picotti presentato memorie illustrative, la contestazione dell'illecito dell'8 luglio 2014 si è *ope legis* trasformata in provvedimento sanzionatorio.

16.3. Pertanto, il termine di prescrizione quinquennale è decorso soltanto dopo la formazione del provvedimento sanzionatorio e, dunque, l'intervenuta prescrizione del diritto a riscuotere le somme portate dalla sanzione amministrativa non può che essere fatta valere mediante lo strumento processuale dell'opposizione all'esecuzione con il quale, come innanzi detto, devono essere eccepiti i fatti estintivi del diritto successivi alla formazione del titolo esecutivo. Del tutto fuori gioco è, invece, per quel che concerne l'eccezione di prescrizione, il ricorso previsto dall'art. 10, terzo comma, decreto legislativo n. 150/2011, in quanto, allorché il provvedimento sanzionatorio è stato adottato dall'Autorità garante — sia pure mediante la  *fictio iuris*  che attribuisce retroattivamente all'atto di contestazione dell'illecito il valore di sanzione — la prescrizione del diritto a riscuotere le somme irrogate con la sanzione non era ancora maturata.

17. Ai fini del decidere assume, pertanto, rilevanza la previsione di cui all'art. 18, quinto comma, del decreto legislativo n. 101/2018. Se il legislatore non avesse emanato tale disposizione il termine di prescrizione sarebbe ampiamente decorso il 18 dicembre 2019 quando il prof. avv. Picozzi aveva ricevuto la notifica della cartella di pagamento

(1) Si riporta il testo dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 18 del decreto legislativo n. 101/2018: «2. Decorsi i termini previsti dal comma 1 [novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. d.r.], l'atto con il quale sono stati notificati gli estremi della violazione o l'atto di contestazione immediata di cui all'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, assumono il valore dell'ordinanza-ingiunzione di cui all'art. 18 della predetta legge, senza obbligo di ulteriore notificazione, sempre che il contravventore non produca memorie difensive ai sensi del comma 4. 3. Nei casi di cui al comma 2, il contravventore è tenuto a corrispondere gli importi indicati negli atti di cui al primo periodo del predetto comma entro sessanta giorni dalla scadenza del termine previsto dal comma 1.4. Entro il termine di cui al comma 3, il contravventore che non abbia provveduto al pagamento può produrre nuove memorie difensive.»



(primo vero atto interruttivo dopo la notifica dell'atto di contestazione), senonché l'art. 18, quinto comma, decreto legislativo n. 101/2018, con previsione applicabile a fatti commessi prima della sua entrata in vigore, ha previsto l'interruzione del termine di prescrizione in via automatica dalla data della sua entrata in vigore e, dunque, dal 18 settembre 2018, sicché, in virtù di tale norma sopravvenuta, alla data del 18 dicembre 2019 il diritto a riscuotere le somme portate dall'ordinanza ingiunzione non si era ancora prescritto.

18. Tale previsione assume rilevanza anche ai fini della decisione sull'istanza sospensiva dell'efficacia esecutiva del titolo proposta dall'opponente. Non vi è, infatti; dubbio che ove l'art. 18, quinto comma, del decreto legislativo n. 101/2018 non fosse stato introdotto nel nostro ordinamento l'opponente avrebbe serie *chance* di accoglimento della propria opposizione — in considerazione dell'intervenuta estinzione del diritto portato dal titolo esecutivo rappresentato dall'ordinanza ingiunzione — che potrebbero giustificare la concessione della misura inibitoria dell'efficacia esecutiva del titolo.

19. Orbene, questo giudice è ben consapevole che in un *obiter dictum* le sezioni unite della Suprema Corte, al fine di affermare la reclamabilità dell'ordinanza con cui il giudice accoglie o rigetta l'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo, abbiano sostenuto che «i gravi motivi in base a cui concedere la sospensione pre-esecutiva non coincidono *sic et simpliciter* con il *periculum in mora* ed il *fumus bori iuris* sempre necessari per ogni provvedimento cautelare: il primo si identifica con la plausibile fondatezza dell'opposizione e purché non si palesi l'inammissibilità della stessa contestazione del titolo (come nel caso di quello giudiziale per fatti non azionati nel giudizio di cognizione, o perfino il difetto di giurisdizione sul merito: casi nei quali, a differenza del processo amministrativo, è da ritenersi precluso al giudice di adottare qualunque cautela) ed il secondo va assunto in un'accezione affatto peculiare, cioè di rischio di un pregiudizio per il debitore che ecceda quello normalmente indotto dall'esecuzione, di per sé integrante un'invasione della sfera giuridica dell'esecutato, ma operata *secundum legem*, in quanto indispensabile alla funzionalità dell'intero ordinamento giuridico, che esige che i propri comandi (nel caso di specie, contenuti nel titolo) siano rispettati» (*cf.*: sentenza 23 luglio 2019, n. 19889).

20. Tuttavia, deve ritenersi preferibile la tesi per la quale i gravi motivi per concedere l'inibitoria del titolo esecutivo previsti dall'art. 615, primo comma, del codice di procedura civile non possano che essere i medesimi gravi motivi previsti dall'art. 624 del codice di procedura civile per sospendere l'esecuzione forzata nel caso di opposizione all'espropriazione proposta ad esecuzione già iniziata: laddove, infatti, l'opposizione abbia un fondato *fumus* di fondatezza, vi è una prognosi che la sfera giuridica dell'esecutato venga compromessa in assenza di un titolo esecutivo o in difformità da quanto prevede il titolo esecutivo stesso e, conseguentemente, non vi è alcuna necessità di bilanciare il diritto del creditore e dell'ordinamento al rispetto del comando contenuto nel titolo esecutivo con quello del debitore a non subire ingiustificate aggressioni perché, dei due interessi, evidentemente sussiste solamente il secondo. E d'altra parte, laddove vi è una valutazione di verosimiglianza che il presunto creditore abbia minacciato l'avvio dell'azione esecutiva in assenza di un titolo esecutivo o diversamente dalle previsioni contenute nel titolo esecutivo stesso, la compromissione del patrimonio del debitore non trova alcuna giustificazione nella necessità di dare attuazione al titolo e, conseguentemente, non vi è ragione per cui il debitore la debba subire anche se dalla medesima gli possa derivare un pregiudizio non grave.

La non manifesta infondatezza della questione di rilevanza costituzionale per in relazione alla violazione dell'art. 76 della Costituzione: la legge delega non contiene alcuna previsione che abiliti il legislatore ad introdurre disposizioni di diritto temporale che allunghino i tempi della prescrizione della pretesa punitiva dell'Autorità amministrativa.

21. Il decreto legislativo n. 101/2018 è stato emanato dal Governo in attuazione della legge 25 ottobre 2017, n. 163, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - legge di delegazione europea 2016-2017 e, in particolare, dell'art. 13 della predetta legge che delega il Governo all'emanazione di uno o più decreti legislativi adeguamento del quadro normativo nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016.

22. L'art. 13 della legge di delegazione così prevede:

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con le procedure di cui all'art. 31 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, acquisiti i pareri delle competenti commissioni parlamentari e del Garante per la protezione dei dati personali, uno o più decreti legislativi al fine di adeguare il quadro normativo nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico e per la semplificazione e la pubblica amministrazione.



3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'art. 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) abrogare espressamente le disposizioni del codice in materia di trattamento dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, incompatibili con le disposizioni contenute nel regolamento (UE) 2016/679;

b) modificare il codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, limitatamente a quanto necessario per dare attuazione alle disposizioni non direttamente applicabili contenute nel regolamento (UE) 2016/679;

c) coordinare le disposizioni vigenti in materia di protezione dei dati personali con le disposizioni recate dal regolamento (UE) 2016/679;

d) prevedere, ove opportuno, il ricorso a specifici provvedimenti attuativi e integrativi adottati dal Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito e per le finalità previsti dal regolamento (UE) 2016/679;

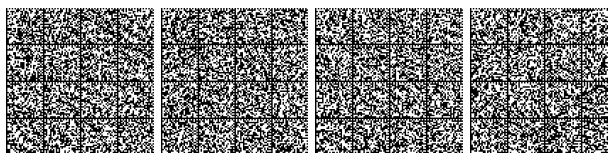
e) adeguare, nell'ambito delle modifiche al codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, il sistema sanzionatorio penale e amministrativo vigente alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 con previsione di sanzioni penali e amministrative efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione delle disposizioni stesse.

4. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e ad essa si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.»

23. Ora, è di tutta evidenza come le norme del regolamento UE n. 2016/679, essendo applicabili a decorrere dal 25 maggio 2018 (v. art. 99), non potevano, né possono essere ritenute applicabili i fatti commessi in data antecedente entrata in vigore del regolamento ed ai procedimenti sanzionatori in corso a quella data e che, pertanto, al fine di adeguare il quadro normativo nazionale alle norme europee sopravvenute e coordinare le disposizioni dell'ordinamento italiano vigenti con le disposizioni introdotte dal regolamento, non pare che il Governo fosse legittimato a dettare disposizioni, quali sono quelle previste dall'art. 18 del decreto legislativo 101/2018, destinate a trovare applicazione soltanto ai procedimenti sanzionatori iniziati prima dell'entrata in vigore delle norme europee ed a fatti ai quali non si applicano le norme del citato regolamento europeo. Si tratta, infatti, di fattispecie che sfuggono completamente, *ratione temporis*, all'ambito applicativo del nuovo regolamento europeo ed in relazione alle quali, pertanto, non si pone un problema di compatibilità e coordinamento tra le previgenti norme nazionali e quelle sopravvenute europee (e, quindi, una risoluzione di eventuali antinomie tra fonti mediante il ricorso al criterio gerarchico), quanto piuttosto quello della successione di leggi nel tempo e di risoluzione delle eventuali antinomie mediante il criterio della successione cronologica tra norme.

24. Inoltre, quale ulteriore profilo di violazione dei principi e dei criteri direttivi della legge delega, deve essere considerato che gli art. 83 e 84 del regolamento UE 2016/679 non si occupano affatto del regime di prescrizione delle sanzioni amministrative e che, conseguentemente, non pare al rimettonde che il Governo fosse legittimato a modificare, tanto meno in relazione ai fatti passati in relazione ai quali i predetti articoli non trovano applicazione, il regime della prescrizione al fine di adeguare l'ordinamento interno a quello europeo. Non si vede, infatti, per quale ragione, al fine di adeguare l'ordinamento italiano in materia di trattamento dei dati personali alle norme europee, il Governo abbia dovuto introdurre un regime peculiare della prescrizione, eccentrico rispetto alla prescrizione di tutte le altre sanzioni amministrative, nonché rispetto al regime vigente per gli illeciti commessi dopo l'entrata in vigore del regolamento UE 2016/679 e per quelli commessi prima della sua entrata in vigore e con termine ormai decorso o per i quali non era ancora stato iniziato alcun procedimento sanzionatorio.

25. Al giudice rimettonde non appare, pertanto, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma quinto, del decreto legislativo 101/2018 per violazione dell'art. 76 della Costituzione nella parte in cui modifica il regime della prescrizione (introducendo una nuova causa interruttiva della stessa ricollegata all'entrata in vigore del decreto legislativo) relativamente ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo ed oggetto di procedimenti sanzionatori alla data di entrata in vigore del regolamento UE. In particolare, in presenza di una legge delega che attribuisce al Governo il potere di emanare norme atte ad adeguare l'ordinamento interno le norme del regolamento n. 2016/679 - il quale si applica solamente ai fatti successivi alla data del 25 maggio 2018 - sembra al giudice *a quo* che esorbiti l'oggetto della delega la scelta di intervenire sui procedimenti sanzionatori in corso e, più in generale, su fattispecie non oggetto della regolamentazione europea, prevedendo una forma di definizione agevolata mediante pagamento di una frazione del minimo edittale, variando *in peius* il regime della prescrizione del diritto a riscuotere le somme in relazione alle infrazioni già commesse. Si tratta, infatti, di un intervento normativo che non è funzionale all'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento UE, ma piuttosto a consentire una definizione in via semplificata di tutti i procedimenti sanzionatori che, a quella data, l'Autorità garante non era stata ancora in grado di concludere, nonché a consentire alla medesima di avere un tempo più lungo a disposizione per riscuotere i crediti pecuniari derivanti dall'irrogazione — con modalità espressa o mediante l'automatismo sanzionatorio previsto nella citata norma — delle sanzioni amministrative in relazione ai soli procedimenti sanzionatori pendenti a quella data.





La non manifesta infondatezza della questione di rilevanza costituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione: irragionevole disparità di trattamento tra le violazioni commesse prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 101/2018 per le quali il termine di prescrizione era già decorso e quelle per le quali, invece, detto termine non è ancora spirato.

26. Come è noto, in ambito civilistico, la prescrizione è un istituto funzionale ad assicurare la certezza dei rapporti giuridici e, in particolare, la corrispondenza tra la situazione di fatto (la protratta inerzia del titolare del diritto nell'esercizio delle sue facoltà) e la situazione di diritto (l'estinzione del diritto non esercitato): si ritiene, in altri termini, che il decorso del tempo unito all'inerzia del titolare nell'esercizio del diritto faccia sorgere l'affidamento nel soggetto obbligato in ordine alla consolidazione della situazione di fatto e, conseguentemente, in ordine all'intervenuta estinzione di quel diritto che il titolare ha ommesso di far valere per un significativo lasso temporale. La prescrizione è, inoltre, anche strumentale ad assicurare il diritto di difendersi in giudizio da parte dell'obbligato in quanto, decorso un certo lasso di tempo dalla data del fatto generatore del diritto, può essere difficile o impossibile per la parte formulare i mezzi di prova a sostegno delle proprie tesi difensive.

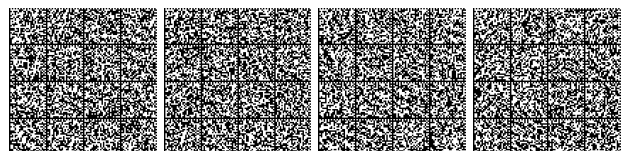
27. In base agli articoli 2943 del codice civile e 2944 del codice civile — richiamati dall'art. 28 della legge n. 689/1981 a sua volta richiamata dall'art. 166 del codice della *privacy* nella sua formulazione *pro tempore* vigente — costituiscono atti di interruzione della prescrizione la domanda giudiziale e, per i diritti di credito, ogni atto che valga a costituire in mora l'obbligato, nonché gli atti con cui il soggetto obbligato riconosce l'altrui diritto. In tutti questi casi, infatti, si ha una situazione in cui o il titolare della pretesa esercita il proprio diritto (e, dunque, viene meno la situazione di inerzia che rappresenta uno dei fatti costitutivi dell'istituto della prescrizione) o l'obbligato, riconoscendo resistenza dell'altrui diritto, ammette che sino a quel momento l'inerzia del titolare non ha generato un affidamento in ordine all'estinzione del diritto, tanto da considerarsi obbligato ad eseguire l'obbligazione posta a suo carico.

28. Con l'art. 18, quinto comma, del decreto legislativo 101/2018, in relazione alle somme dovute in forza di ordinanze ingiunzioni emesse dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo a conclusione di procedimenti sanzionatori iniziati prima dell'applicazione del regolamento europeo e non ancora definiti alla data della sua entrata in vigore, è stata prevista, in via automatica ed a prescindere dal compimento di qualunque atto giuridico ad opera di una delle due parti del rapporto obbligatorio, l'interruzione della prescrizione del diritto a riscuotere le anzidette somme. Si tratta di una causa interruttiva della prescrizione, dunque, del tutto slegata da eventuali atti di esercizio del diritto o da dichiarazioni di riconoscimento del medesimo da parte dell'obbligato. Per l'effetto, dunque, decorre un nuovo termine di prescrizione in relazione a tutti gli illeciti commessi prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 101/2018 ed oggetto di un procedimento sanzionatorio non ancora definito alla data di applicazione del regolamento UE 2016/679.

29. Conseguentemente, in base alla diversa collocazione temporale della commissione degli illeciti amministrativi in materia di violazione delle norme sul trattamento dei dati personali e dell'inizio o meno di un procedimento sanzionatorio ad una certa data, il regime della prescrizione muta sensibilmente: per gli illeciti commessi prima dell'applicazione del regolamento UE 2016/679 e non oggetto di contestazione opera la prescrizione quinquennale di cui all'art. 28 legge n. 689/1981; per gli illeciti commessi dopo l'applicazione del regolamento UE il diritto alla riscossione delle somme si prescrive anch'esso di cinque anni; per le infrazioni commesse prima dell'entrata in vigore del regolamento UE 2016/679 con procedimenti sanzionatori a quella data già iniziati, ma non ancora definiti, il termine di prescrizione, per effetto della legge che ha introdotto una causa d'interruzione automatica, è di cinque anni decorrente dall'entrata in vigore della legge più il tempo già trascorso tra la data dell'illecito e quella di entrata in vigore dell'art. 18 del decreto legislativo n. 101/2018.

30. Questo giudice non ignora che è possibile al legislatore trattare diversamente fattispecie identiche in ragione della loro diversa collocazione temporale, ma ciò a condizione che tale disparità di trattamento sia ragionevole, ovvero sia trovi un fondamento che la possa giustificare. Orbene, la mera pendenza di un procedimento sanzionatorio alla data di entrata in vigore del regolamento UE 2016/679 non pare essere un fatto che di per sé possa giustificare l'interruzione del decorso della prescrizione e, conseguentemente, allungare i termini di prescrizione del diritto dell'Autorità garante a riscuotere le somme oggetto della sanzione amministrativa di altri cinque anni.

31. La mera pendenza di un procedimento sanzionatorio — non accompagnata cioè dall'adozione di atti amministrativi di natura endoprocedimentale o dalla presentazione di memorie e documenti da parte del privato — altro non è che una situazione di pura stasi, neppure lontanamente assimilabile ad un atto di esercizio del diritto o ad un atto di riconoscimento proveniente da parte del soggetto passivo della pretesa creditoria. È, quindi, del tutto irragionevole, rispetto alla disciplina ordinaria degli atti interruttivi della prescrizione, ricollegare alla mera esistenza di un procedimento sanzionatorio l'effetto interruttivo della prescrizione. Non va, inoltre, tralasciato il fatto che al presunto trasgressore potrebbe risultare ignota la perdurante pendenza, al momento di entrata in vigore della nuova legge, di un procedimento sanzionatorio nei suoi confronti e ciò in tutti quei casi in cui, come è quello che occupa il giudice rimettente, siano trascorsi diversi anni dalla comunicazione della contestazione dell'infrazione senza la notifica dell'ordinanza-ingiunzione:



la pubblica amministrazione può, infatti, disporre l'archiviazione del procedimento senza notificare tale provvedimento al sottoposto (*cf.* art. 18 legge n. 689/1981). In tutti questi casi, infatti, il privato può far affidamento sulla circostanza che il procedimento amministrativo sia stato definito con un'archiviazione tanto più in ragione dei ristretti tempi previsti per la conclusione del procedimento amministrativo previsti, in via generale, dall'art. 2 della legge n. 241/1990.

32. Vi è, inoltre, da osservare come l'entrata in vigore dell'art. 18 decreto legislativo n. 101/2018 non comporta, sempre e comunque, un aggravamento dell'attività a carico dell'autorità amministrativa che irroga la sanzione tale da giustificare l'interruzione (*recte* la sospensione) del decorso dei termini di prescrizione al fine di impedire che la pretesa creditoria della pubblica amministrazione si estingua per un fatto a lei non ascrivibile. Quest'aggravamento dell'istruttoria procedimentale, invero, si verifica in relazione a quei soli procedimenti in cui il soggetto sanzionato si sia avvalso della facoltà di presentare, entro il termine di centocinquanta giorni dall'entrata in vigore della nuova legge, nuove memorie illustrative. È solo per questi procedimenti, infatti, che l'entrata in vigore dell'art. 18 del decreto legislativo 101/2018 porta ad un supplemento di attività e ad un conseguente allungamento dei termini di definizione del procedimento sanzionatorio, obbligando l'Autorità garante all'esame delle memorie presentate dal presunto trasgressore e, eventualmente, ad un supplemento di istruttoria o ad un aggravamento dell'onere motivazionale nel provvedimento finale per quel che riguarda l'accertamento della violazione o la quantificazione della sanzione. È solo in relazione a questi procedimenti, allora, che l'allungamento del termine di prescrizione avrebbe avuto un fondamento razionale, in quanto l'Autorità amministrativa, dovendo prendere posizione sulle nuove memorie presentate dal privato, si trova nella temporanea impossibilità di definire il procedimento sanzionatorio nei termini originariamente preventivati e, conseguentemente, non può temporaneamente esercitare il proprio diritto di credito.

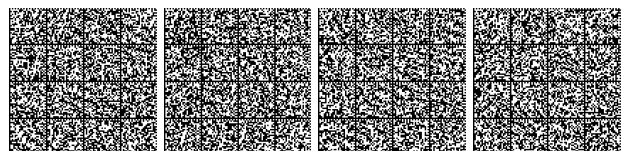
33. Per tutti gli altri procedimenti sanzionatori, invece, l'entrata in vigore della nuova legge non solo non è d'ostacolo all'adozione dell'ordinanza ingiunzione ed alla sua notifica (congiuntamente alla cartella di pagamento) nel termine di prescrizione quinquennale, ma, anzi, addirittura semplifica e velocizza i tempi dell'azione amministrativa: la definizione del procedimento sanzionatorio, in via automatica, mediante l'attribuzione del valore di ordinanza-ingiunzione alla contestazione dell'illecito elimina, di fatti, la necessità per l'autorità garante di: - completare l'istruttoria, - determinare l'ammontare della sanzione irrogata; - adottare un provvedimento finale espresso e motivato in relazione alle risultanze dell'istruttoria ed allo svolgimento del contraddittorio endoprocedimentale. In relazione a questi procedimenti amministrativi, pertanto, la norma di diritto intertemporale consente alla pubblica amministrazione di esercitare il diritto a riscuotere le somme portate dalla sanzione in tempi ancora più rapidi: l'autorità deve solo formare i ruoli sulla base degli atti di contestazione che si sono trasformati in ordinanza ingiunzione e trasmetterli al concessionario per la riscossione. Quindi, appare irragionevole che il termine di prescrizione, dall'entrata in vigore dell'art. 18 del decreto legislativo n. 101/2018, debba riprendere a cominciare da capo, azzerando il periodo sino a quel momento trascorso e impedendo al privato di fare affidamento sull'estinzione del diritto per l'inerzia del suo titolare.

34. Per queste ragioni la previsione dell'interruzione del termine di prescrizione appare agli occhi del giudice rimettente manifestamente irragionevole, perché consente all'autorità di rimanere inerte nell'esercitare il proprio diritto per un lasso di tempo ulteriore che può durare sino a cinque anni, dall'entrata in vigore dell'art. 18 del decreto legislativo n. 101/2018, senza che questa inerzia possa trovare giustificazione nell'esistenza di ostacoli di fatto nell'esercitare il diritto a riscuotere le somme; i quali ostacoli di fatto avrebbero, comunque ed in ogni caso, giustificato l'introduzione di una causa di sospensione del termine di prescrizione e non l'azzeramento del tempo trascorso e la ripresa da capo di un nuovo termine di prescrizione.

35. Appare al rimettente che una regolamentazione ispirata ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità con la previsione del procedimento di definizione agevolata previsto dall'art. 18 del decreto legislativo n. 101/2018 avrebbe, semmai, dovuto portare il legislatore ad introdurre una mera sospensione (e non già interruzione) del termine di prescrizione per il periodo di tempo di centocinquanta giorni previsto dalla legge in favore del privato per presentare nuove memorie. Soltanto in questo ristretto lasso temporale l'Autorità garante non avrebbe potuto, infatti, emettere l'ordinanza-ingiunzione essendo, per contro, obbligata ad attendere l'eventuale instaurazione del contraddittorio endoprocedimentale in favore del soggetto interessato. Al netto di questo periodo, un'ulteriore sospensione (e non già interruzione) del termine di prescrizione sarebbe stata giustificata solo in relazione a quei procedimenti per cui il privato, avvalendosi della facoltà di presentare nuove memorie prevista dall'art. 18 del decreto legislativo n. 101/2018, avrebbe impedito alla pubblica amministrazione di formare i ruoli e trasmetterli al concessionario per la riscossione, obbligandola, invece, a definire il procedimento sanzionatorio previo supplemento di istruttoria e adozione di un provvedimento espresso.

36. L'interruzione della prescrizione generalizzata finisce, invece, per trattare in modo ingiustificatamente deteriore tutti coloro che, alla data dell'entrata in vigore del regolamento europeo, risultavano aver in passato ricevuto una contestazione dell'infrazione e che, al contempo, non erano stati ancora destinatari di un'ordinanza-ingiunzione. Costoro, infatti, appaiono privati, sulla base di una previsione di carattere retroattivo in quanto si applica ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore e senza un apparente valido motivo, del diritto a fare affidamento sull'estinzione del diritto in ragione dell'inerzia del titolare nel termine quinquennale previsto in relazione a tutti gli illeciti amministrativi disciplinati dalla legge n. 689/1981.

37. Tale modifica peggiorativa non appare potersi bilanciare dal diritto del presunto trasgressore di pagare una frazione del minimo edittale della sanzione e, così, estinguere l'illecito amministrativo. Anzitutto la modifica legislativa



introduce per il privato, in ogni caso e per di più retroattivamente, un ingiustificato trattamento peggiorativo che si risolve nella secca ed irrevocabile alternativa: o egli si riconosce responsabile della violazione pagando la sanzione, sia pure in misura ridotta, oppure il termine per l'esercizio del diritto a riscuotere l'intera sanzione ricomincia a decorrere da capo, con conseguente incertezza della situazione giuridica di diritto sostanziale, a causa del protrarsi del termine in cui il titolare del diritto può rimanere inerte, ed aggravamento della posizione processuale del sanzionato in ragione della difficoltà di difendersi in giudizio a distanza di molto tempo dalla data del fatto storico. In secondo luogo, l'effettiva possibilità di esercitare il diritto di oblazione (se così lo si vuol chiamare mutuando una categoria penalistica) presuppone che il presunto trasgressore venga, in concreto, informato di essere ancora sottoposto a procedimento sanzionatorio alla data dell'entrata in vigore dell'art. 18 del decreto legislativo n. 101/2018, circostanza questa di cui egli può essere del tutto ignaro — specie se dalla contestazione dell'infrazione sono trascorsi ormai anni — non esistendo un obbligo per l'Autorità di comunicare l'archiviazione dei procedimenti sanzionatori e, pertanto, potendo egli fare ragionevole affidamento, a distanza di molti anni dalla contestazione dell'infrazione, sulla positiva definizione del procedimento amministrativo aperto nei suoi confronti.

38. Deve dunque sollevarsi questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma quinto, del decreto legislativo 101/2018 per violazione degli articoli 3 e 76 della Costituzione, questione non manifestamente infondata per le ragioni in precedenza esposte, e la cui rilevanza nel presente giudizio consegue al fatto che dalla sua decisione dipende la possibilità di accogliere l'eccezione di prescrizione quinquennale formulata dall'opponente prof. Picotti ai sensi dell'art. 28 della legge 689/1981 in sede di opposizione preventiva all'esecuzione (*cf.* pag. 8 atto di citazione in opposizione a cartella di pagamento e pag. 4 della comparsa dell'Avvocatura erariale).

39. In attesa della decisione della Corte costituzionale va interinamente sospesa l'efficacia esecutiva del titolo al fine di evitare che la sospensione del giudizio per la pendenza di una questione di legittimità costituzionale possa frustrare la tutela latamente cautelare richiesta dall'opponente.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento all'art. 3 della Costituzione e 76 della Costituzione;*

*Sospende interinamente l'efficacia del titolo esecutivo rappresentato dalla cartella di pagamento oggetto della presente opposizione sino alla decisione della questione pregiudiziale di costituzionalità;*

*Sospende l'opposizione ex art. 615, primo comma, del codice di procedura civile alla cartella esattoriale sino alla definizione della questione pregiudiziale di costituzionalità dell'art. 18, comma quinto, decreto legislativo n. 101/2018;*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti di cui all'art. 23, ultimo comma, della legge n. 87 del 1953, e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Verona, 16 ottobre 2020

Il Giudice: BURTI

21C00049

## N. 29

*Ordinanza dell'11 dicembre 2020 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento penale a carico di B. A. e altri*

**Processo penale - Decisione sugli effetti civili nel caso di estinzione del reato per prescrizione - Previsione che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna anche generica alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili.**

– Codice di procedura penale, art. 578.

## LA CORTE DI APPELLO DI LECCE

### SEZIONE UNICA PENALE

Composta dai sigg.:

dott. Vincenzo Scardia, Presidente;

dott. Domenico Toni, Consigliere;



dott. Giuseppe Biondi, Consigliere rel.

Letti gli atti del procedimento penale in epigrafe indicato a carico di:

- 1) B ... A ..., nato a  
difeso di fiducia dall'avv. Andrea D'Agostino del Foro di Brindisi;
- 2) M ... G ..., nato a  
Difeso di fiducia dall'avv. Francesco Della Corte del Foro di Brindisi;
- 3) C ... A ..., nato a  
Difeso di ufficio dall'avv. Giovanni Barba del Foro di Brindisi;
- 4) C ... G ..., nato a  
Difeso di fiducia dall'avv. Francesco Della Corte del Foro di Brindisi;
- 5) C ... V ..., nato  
Difeso di fiducia dall'avv. Andrea D'Agostino del Foro di Brindisi;

#### IMPUTATI:

(VEDI IMPUTAZIONE ALLEGATA)

Imputati dei reati di:

B ... A ..., M ... G ..., C ... A ..., C... G... B ... P ... T ... D ..., C ... V ..., C ... M ... L ..., B ... R ... M ... e D ... C ...;

A) 416, 1°, 2° e 3° comma, 640 del codice penale, 61 n. 7 e 11, del codice penale, per avete B ... A ... e P ..., M ... G ..., C ... A ... e G ..., T ... D ... e C ... V ..., in qualità di promotori ed organizzatori, C ... M ..., B ... R ... M ... e D ... C ..., in qualità di partecipi, rispettivamente costituito e preso parte ad un'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di una serie indeterminata di reati contro il patrimonio ed, in particolare, di delitti di appropriazione indebita e truffa ai danni di numerosi produttori di latte della ..., tra i quali i delitti di truffa descritti nei capi di imputazione che seguono, con condotte consistite, in particolare:

B ... A ... (sodo della ...), M ... Giordano (amministratore e rappresentante legale della ... dal 28 febbraio 2012), C ... G ... (socio della ... T ... D ... (socio della ...) e C ... V ... (amministratore della ... sino al 28 febbraio 2012 è successivamente socio della ditta), nell'avete costituito la ditta ... avente ad oggetto l'attività di trasporto del latte, società con sede legale fittizia in ... alla via ... e priva di operatività commerciale;

B ... A ..., M ..., C ... G ..., T ... e C ..., nel presentarsi di volta in volta ai vari produttori di latte, in qualità di soci della « ... » o di amministratori della stessa, fornendo false garanzie sulla solvibilità della ditta — indicata quale nuova società emergente nel settore della raccolta del latte e dotata di «buone credenziali» — e provvedendo, in tale veste, a concordare con le pp.oo. le modalità di pagamento delle varie forniture di latte, consegnando somme in contanti c/o in assegno a titolo di caparra — così carpando la buona fede delle vittime e dimostrando la serietà dell'offerta — salvo poi a consegnare, a saldo delle forniture, assegni bancari tratti su conti correnti intestati a cortei che, prima dell'incasso, veniva privati di copertura finanziaria;

C ... e A ..., M ... e B ... P ..., nel prelevare, di volta in volta, le varie forniture di latte, in qualità di autisti della ditta;

C ..., C ..., B ... e D ... nell'accendere diversi conti correnti bancari presso diverse filiali della Puglia e della Basilicata (UBI Carime di ..., Banca Popolare di ... con sede in ..., BNL di ..., Banca di ... filiali di ...) utilizzati per l'emissione degli assegni consegnati a saldo delle forniture, previo versamento di somme contanti sui suddetti conti, ai solo scopo di garantire la copertura minima necessaria ad ottenere il rilascio dei *carneret*, salvo, poi, a ritirare, poco dopo tempo la valuta, così lasciandoli senza provvista al momento dell'incasso da parte dei fornitoti;

In ... sede legale della società ... e in altre località della province di ... sino al luglio 2012.

B ... A ... M ... G ... e C ... A ...;

B) 81 cpv, 110, 640, 61, n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in concorso tra loro, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici e raggiri consistiti nell'avvalersi della intermediazione di D ... F ... (rappresentante di una azienda di mangimi della zona che aveva pregiassi rapporti di collaborazione con i diversi produttori di latte), fine di carpirne la buona fede delle vittime, nell'indicare falsamente la ditta. « ... » quale nuova ditta emergente nel settore, dotata di «buone credenziali» (ma, in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita), nonché B ... A ... e M ... G ... nel consegnare una caparra di euro 500,00 mediante assegno bancario rilasciato dallo stesso



B ... A ... indotto in errore il produttore di latte B ... R ... circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare; in particolare, la vittima accettava di affidare alla ditta « ... » l'attività di raccolta del prodotto, consegnandolo di volta in volta al M ... ed al C ..., incaricati per il ritiro, senza ricevere, tuttavia, pagamento a saldo, in quanto il B ... consegnava alla vittima diversi assegni *post*-datati, poi risultati privi di copertura e protestati, in tal modo procurando a sé e ai correi ingiusto profitto, pari a complessivi euro 23.879.10, con pari danno per la vittima;

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ..., dal giugno 2011 sino al marzo 2012.

B ... A ... M ... G ..., C ... A ... e C ... G ...

C) 81 cpv., 110, 640, 61 n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in concorso tra loro, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti nell'avvalersi della intermediazione di altro produttore di latte (P ... L ...), loro cliente e conoscente della vittima (e a sua volta vittima della truffa contestata al capo Q) nonché nell'indicare falsamente la ditta « ... » quale nuova ditta emergente nel settore dotata di «buone credenziali» (ma, in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita) — indotto in errore il produttore di latte M ... A ... (nato a ... circa la solvibilità della stessa ed il buon esito dell'affare; in particolare, la vittima, accettava di affidare alla ditta « ... » l'attività di raccolta del latte, contattando B ... A ..., M ... G ... per concordare il ritiro del prodotto, consegnando di volta in volta le partite di latte al C ... A ... e a M... G ... , incaricati per il ritiro, senza ottenere il pagamento a saldo delle varie partite di latte; in particolare, C ... A ... consegnava alla vittima, al momento del ritiro del prodotto, alcune cambiali e alcuni assegni, tutti rimasti insoluti, mentre B ... A ..., C ... G ... e M ... G ... tentavano, a loro volta, di convincere la vittima a non incassare tali titoli, in tal modo procurando a sé stessi un ingiusto profitto pari ad euro 120.104.19, con pari danno per la vittima;

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera

In ... dal novembre 2011 all'aprile 2012.

B ... A ..., M ... G ..., C ... A ..., C ... G ... e B ... P ...

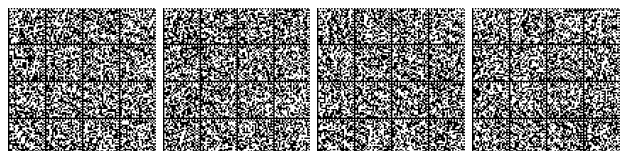
D) 81 cpv., 110, 640, 61 n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in concorso tra loro, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti nell'avvalersi della intermediazione di D ... F ... (rappresentante di una azienda di mangimi della zona che aveva pregressi rapporti di collaborazione con i diversi produttori di latte) al fine di carpirne la buona fede delle vittime, nell'indicare falsamente la ditta « ... » quale nuova ditta emergente nel settore, dotata di « buone credenziali» (ma, in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita), nonché B ... A ..., M ... G ... e C ... G ... nel presentarsi alla vittima proponendogli una di euro 2.000.00 , poi ridotta a 500,00 euro in contanti indotto in errore il produttore di latte P ... F ... titolare della Società Agricola « ... » circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare, in particolare, la vittima accettava di affidare alla ditta « ... » l'attività di raccolta del prodotto, consegnandolo di volta in volta a M ... G ..., C ... A ... e B ... P ..., incaricati per il ritiro, senza ricevere, tuttavia, il pagamento a saldo, in quanto il B ... ed il M ... consegnavano alla vittima alcuni assegni *post*-datati, poi risultati privi di copertura e protestati, in tal modo procurando a sé e ai correi un ingiusto profitto, pari a complessivi euro 33.125.40;

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ... dall'ottobre 2011 al marzo 2012.

B ... A ..., M ... G ..., C ... A ..., C ... G ... e C ... V ...

E) 81 cpv., 110, 640, 61 n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in concorso tra loro, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti nell'avvalersi della intermediazione di D ... F ... (rappresentante di una azienda di mangimi della zona che aveva pregressi rapporti di collaborazione con i diversi produttori di latte) al fine di carpirne la buona fede delle vittime, nell'indicare falsamente la ditta « ... » quale nuova ditta emergente nel settore, dotata di «buone credenziali» (ma, in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita), in particolare, M ... G ... e B ... A ... presentandosi alla vittima e proponendogli una caparra di euro 1.500.00, consegnata dal M ... mediante assegno *post*-datato di giorni 60, a firma di C ... V ..., successivamente risultato scoperto — indotto in errore il produttore di latte S ... V ... circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare; in particolare, la vittima accettava di affidare alla ditta « ... » l'attività di raccolta del prodotto, consegnandolo di volta in volta a M ... G ... a C ... A ..., incaricati per il ritiro, senza ricevere, tuttavia, il pagamento a saldo, in quanto il B ..., il M ... e C ... G ... consegnavano alla vittima, di volta in volta, alcuni assegni *post*-datati, poi risultati privi di copertura e protestati, in tal modo procurando a sé stessi un ingiusto profitto pari ad euro 49.441.39;



Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ... dal dicembre 2011 al marzo 2012.

B ... A ..., M ... G ..., C ... A ... e B ... P ...

F) 81 cpv., 110, 640, 61 n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in concorso tra loro, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti nell'avvalersi della intermediazione di D ... F ... (rappresentante di una azienda di mangimi della zona che aveva pregressi rapporti di collaborazione con i diversi produttori di latte) al fine di carpirne la buona fede delle vittime, nell'indicare falsamente la ditta « ... » quale nuova ditta emergente nel settore, dotata di «buone credenziali» (ma, in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operativa lecita), in particolare, M ... e B ... A ... presentandosi alla vittima e proponendogli una caparra di euro 1.000.00, consegnata dal M ... in contanti — indotto in errore D ... F ... G ..., gestore della Azienda « ... » proprietà della madre S ... C ..., circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare; in particolare, la vittima accettava di affidare alla ditta « ... » l'attività di raccolta del prodotto, consegnandolo di volta in volta a M ... G..., B... P.. e C... A..., incaricati per il ritiro, senza ricevere, tuttavia, il pagamento a saldo, in quanto il B ... e il M ... consegnavano alla vittima, di volta in volta, alcuni assegni *post*-datati, poi risultati privi di copertura e protestati, in tal modo procurando a sé stessi un ingiusto profitto pari ad euro 9.531.28;

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ... dall'ottobre al giugno 2012.

M ... G ..., C ... A ..., C ... G ... e B ... P ...

G) 81 cpv., 110, 640, 61 n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in concorso tra loro, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti nel garantire la solvibilità della ditta « ... », quale nuova ditta emergente nel settore, dotata di «buone credenziali» (ma, in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita), in particolare, C ... G ... presentandosi alla vittima e consegnandole un assegno *post*-datato a 45 giorni titolo di caparra — indotto in errore G ... G ... circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare; in particolare, la vittima accettava di affidare alla ditta « ... » l'attività di raccolta del prodotto, consegnandolo di volta in volta a B ... P ... e C ... A ..., incaricati per il ritiro, senza ricevere, tuttavia, il pagamento a saldo, in quanto M ... G ... e C ... G ... consegnavano alla vittima alcuni assegni *post*-datati per un importo complessivo di euro 8100,00, successivamente risultati privi di copertura, in tal modo procurando a sé stessi un ingiusto profitto pari ad euro 30.000.00;

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ... dall'ottobre 2011 al luglio 2012.

B ... A ..., M ... G ..., C ... A ... e C ... G ...

H) 81 cpv., 110, 640, 61 n. 7 e 11, del codice penale, per avere, in concorso tra loro, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti nell'avvalersi della intermediazione di altro produttore di latte (P ... L ...), loro cliente e conoscente della vittima (e a sua volta vittima della truffa contestata al capo Q) nonché nell'indicare falsamente la ditta « ... » quale nuova ditta emergente nel settore dotata di «buone credenziali» (ma, in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita) — indotto in errore il produttore di latte M ... V ... N ... circa la solvibilità della stessa ed il buon esito dell'affare; in particolare, la vittima, accettava di affidare alla ditta « ... » l'attività di raccolta del latte, contattando B .. A ... telefonicamente, e, successivamente, prendendo accordi diretti con M ... G ... e C ... G ... per concordare il ritiro del prodotto, consegnando di volta in volta le partite di latte a C ... A ... e a M ... G ..., incaricati per il ritiro, senza ottenere il pagamento a saldo delle varie partite di latte; in particolare, C ... A ... consegnava dapprima alla vittima, al momento del ritiro del prodotto, una cambiale pari ad euro 5.413.80, con scadenza 5 maggio 2012, poi risultata priva di copertura, e, successivamente, ometteva di versare le somme dovute, in tal modo procurando a sé stesso ed ai correi un ingiusto profitto pari ad euro 34.025.24, con pari danno per la vittima;

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ... dall'ottobre 2011 al maggio 2012.

B ... A ..., M ... G ..., C ... A ..., C ... G ... e T ... D ...

I) 81 cpv., 110, 640 del codice penale, 61 n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in concorso tra loro, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti nell'avvalersi della intermediazione di altro produttore di latte (P ... L ...), loro cliente e conoscente della vittima (e a sua volta vittima della truffa contestata al capo Q), nell'indicare falsamente la ditta « ... » quale nuova ditta emergente nel settore dotata di «buone credenziali» (ma, in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita) nonché B ... A ... presentandosi alla vittima e propo-



nendogli una caparra di euro 5.000,00, consegnata a mezzo assegno bancario — indotto in errore il produttore di latte M ... A ... circa la solvibilità della stessa ed il buon esito dell'affare; in particolare, la vittima, accettava di affidare alla ditta « ... » l'attività di raccolta del latte, contattando B ... A ... telefonicamente e, successivamente, prendendo accordi per il ritiro del prodotto e le modalità di pagamento direttamente con M ... G ... e T ... D ... — quest'ultimo presentato alla vittima dal M ... quale nuovo socio della ditta — consegnando di volta in volta le partite di latte a C ... A ... e a M ... G ..., incaricati per il ritiro, senza ottenere, tuttavia, il pagamento a saldo delle varie partite di latte; in particolare M ... G ... e C ... A ... consegnavano alla vittima alcune cambiali e alcuni assegni *post-datati*, poi risultati privi di copertura e C ... G ..., a sua volta, tentava di convincere la vittima a non incassare una delle cambiali emesse in suo favore, in tal modo procurandosi un ingiusto profitto, pari ad euro 120.104,19, con pari danno per la vittima;

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ... dall'ottobre 2011 al maggio 2012.

B ... A ..., M ... G ..., C ... A ..., C ... G ... e B ... P ...

L) 81 cpv, 110, 640, 61, n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in concorso tra loro, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti nell'avvalersi della intermediazione di D ... F ... (rappresentante di una azienda di mangimi della zona che aveva pregressi rapporti di collaborazione con i diversi produttori di latte) al fine di carpire la buona fede delle vittime, in particolare, M ... G ... e B ... A ... presentandosi alla vittima, quali soci della ditta « ... », indicata falsamente quale nuova ditta emergente nel settore e dotata di «buone credenziali» (ma, in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita) — indotto in errore il produttore di latte T ... C ..., circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare; in particolare, la vittima accettava di affidare alla ditta « ... » l'attività di raccolta del prodotto, consegnandolo di volta in volta a M ... G ... e a C ... A ..., incaricati per il ritiro, senza ricevere, tuttavia, il pagamento, al momento del ritiro della merce; in particolare, in una occasione, B ... P ... e C ... G ... consegnavano alla vittima un assegno bancario dell'importo di euro 7.500,00, a firma B ... A ..., poi risultato privo di copertura mentre B ... A ..., M ... G ... e C ... A ... tentavano di convincere la vittima a dilazionare pagamenti, senza mai versare in realtà quanto dovuto ed in tal modo procurandosi un ingiusto profitto pari ad euro 41.594,00;

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ..., dal settembre 2011 al maggio 2012.

B ... A ..., M ... G ... e C ... A ...

M) 81 cpv., 110, 640, 61, n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in concorso tra loro, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) con artifici consistiti nell'avvalersi della intermediazione di D ... F ... G ..., altro produttore di latte che conosceva la vittima ed aveva avuto pregressi rapporti commerciali con la ditta, al fine di carpire la buona fede di quest'ultima, in particolare, B ... A ... presentandosi alla vittima quale socio della ditta « ... », indicata falsamente quale nuova ditta emergente nel settore e dotata di «buone credenziali» (ma, in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita), induceva in errore B ... P ..., circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare; in particolare, la vittima accettava di affidare alla ditta « ... » l'attività di raccolta del prodotto, consegnandolo di volta in volta a M ... G ... e a C ... A ..., incaricati per il ritiro, senza ricevere, tuttavia, il pagamento, al momento del ritiro della merce; in particolare, M ... G ... e C ... A ... consegnavano alla vittima, al momento del ritiro del prodotto, un assegno compilato solo in parte, senza indicazione del beneficiario, dell'importo di euro 1.700,00, rifiutato dalla vittima perché non emesso dalla ditta e, successivamente, tentavano di convincerlo a dilazionare i pagamenti, senza mai versare quanto dovuto, in tal modo procurandosi un ingiusto profitto pari ad euro 25.511,48;

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ..., dal febbraio 2012 al maggio 2012.

B ... A ..., M ... G ..., C ... A ...

N) 81, cpv., 110, 640 del codice penale, 61, n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in concorso tra loro, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti nell'avvalersi della intermediazione di D ... F ... (rappresentante di una azienda di mangimi della zona che aveva pregressi rapporti di collaborazione con i diversi produttori di latte) al fine di carpire la buona fede della vittima, in particolare, M ... G ... e B ... A ... presentandosi alla vittima, quali soci della ditta « ... », indicata falsamente quale nuova ditta emergente nel settore e dotata di «buone credenziali» (ma, in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita) — indotto in errore il produttore di latte in danno di D'O ... A ..., circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare; in particolare, la vittima accettava di affidare alla ditta « ... » l'attività di raccolta del prodotto, consegnandolo di volta in volta a M ... G ... e a C ... A ..., incaricati per il ritiro, senza ricevere, tuttavia, il saldo, in tal modo procurandosi un ingiusto profitto pari ad euro 2.124,40;



Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ... dall'ottobre 2011 al dicembre 2011.

B ... A ...

O) 81 cpv., 110, 640, 61 n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti nel presentarsi quale socio della ditta « ... » e nel garantire la solvibilità della stessa — quale nuova ditta emergente nel settore, dotata di «buone credenziali» (in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita) — indotto in errore M ... G ... circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare, ottenendo da quest'ultimo la consegna del latte senza versare le somme dovute per il pagamento del prodotto, in tal modo procurando a sé un ingiusto profitto pari ad e 4.000,00.

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ... dal settembre 2011 al gennaio 2012.

B ... A ... e M ... G ...

P) 81 cpv., 110, 640, 61, n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti il B ... nel presentarsi quale socio della ditta « ... » e nel garantire la solvibilità della stessa — quale nuova ditta emergente nel settore, dotata di «buone credenziali» (in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operativa lecita) — ed il M ... nel recarsi presso il cliente per ritirare il latte, indotto in errore M ... M ..., circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare, ottenendo da quest'ultimo la consegna del latte senza versare le somme dovute per il pagamento del prodotto, in tal modo procurando a sé un ingiusto profitto pari ad euro 32.295.56.

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ..., da novembre 2011 ad aprile 2012.

B ... A ..., M ... G ..., C ... A ... e B ... P ...

Q) 81 cpv., 110, 640, 61, n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in concorso tra loro, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti nell'indicare falsamente la ditta « ... » quale nuova ditta emergente nel settore, dotata di «buone credenziali» (ma, in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita), in particolare, e B ... A ... presentandosi alla vittima quali soci della ditta e nei consegnare delle somme in contanti a titolo di caparra indotto in errore P ... L ... circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare; in particolare, la vittima accettava di affidare alla ditta « l'attività di raccolta del prodotto, consegnandolo di volta in volta a B ... P ... e C ... A ..., incaricati per il ritiro, senza ricevere, tuttavia, il pagamento a saldo, in quanto B ... A ... ed il M ... consegnavano alla vittima, di volta in volta, alcune cambiali di importi variabili (euro 6.0000, 10.0000 e 9.992.53) tutte *post*—datate e poi protestate, in tal modo procurando a sé stessi un ingiusto profitto con pari danno per la vittima pari ad Euro 90.000.

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ..., nel mese di novembre 2011.

B ... A ..., M ... G ..., C ... A ... e B ... P ...

R) 81 cpv., 110, 640, 61, n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti il B ... A ... ed il M ... nel presentarsi quale socio della ditta « ... » e nel garantire la solvibilità della stessa — quale nuova ditta emergente nel settore, dotata di «buone credenziali» (in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita), C ... A ... e B ... P ... nel recarsi presso il cliente per ritirare il latte, indotto in errore M ... F ... circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare, ottenendo da quest'ultimo la consegna del latte senza versare le somme dovute per il pagamento del prodotto, in tal modo procurando a sé un ingiusto profitto pari ad euro 55.000.

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità. ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ..., dal luglio al marzo 2012

B ... A ..., M ... G ..., C ... A ...

S) 81, cpv, 110, 640, 61, n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti il B ... A ... ed il M ... nel presentarsi quale socio della ditta « ... » e nel garantire la solvibilità della stessa — quale nuova ditta emergente nel settore, dotata di «buone credenziali» (in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita) — C ... nel recarsi presso il cliente per ritirare il latte, indotto in errore





P ... P ... rappresentante legale della ditta ..., circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare, ottenendo da quest'ultimo la consegna del latte senza versate le somme dovute per il pagamento del prodotto, in tal modo procurando a sé un ingiusto profitto pari ad euro 150.000;

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ..., dal luglio 2011 al giugno 2012.

B ... A ..., M ... G ..., C ... A ... e C ... G ...

T) 81 cpv., 110, 640, 61, n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti il B ... A ... nel presentarsi quale socio della ditta « ... » e nel garantire la solvibilità della stessa — quale nuova ditta emergente nel settore, dotata di «buone credenziali» (in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operativa lecita) — C ... A ..., C ... G ... e M ... G ... nel recarsi presso il cliente per ritirare il latte, indotto in errore C ... P ..., circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare, ottenendo da quest'ultimo la consegna del latte senza versare le somme dovute per il pagamento del prodotto, in tal modo procurando a sé un ingiusto profitto pari ad euro 26.000;

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ..., dall'agosto 2011 al dicembre 2011.

B ... A ..., M ... G ..., C ... A ..., C ... G ... e B ... P ...

U) 81, cpv., 110, 640, 61 n. 7 e 11 del codice penale, per avere, in esecuzione del programma criminoso che cui al capo A) — con artifici consistiti B ... A ... e M ... G ... nel presentarsi quale socio della ditta « ... » e nel garantire la solvibilità della stessa — quale nuova ditta emergente nel settore, dotata di «buone credenziali» (in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita) — C ... A ..., C ... G ... e B ... P ... nel recarsi presso il cliente per ritirare il latte, indotto in errore D ... D ..., circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare, ottenendo da quest'ultimo la consegna del latte senza versare le somme dovute per il pagamento del prodotto, in tal modo procurando a sé un ingiusto profitto pari ad euro 27.500,00;

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di prestazione d'opera.

In ... dal gennaio 2011 al marzo 2012.

B ... A ..., M ... G ..., C ... A ... e B ... P ...

V) 81 cpv., 110, 640, 61 n. 7 e 11, del codice penale, per avere, in esecuzione del programma criminoso di cui al capo A) — con artifici consistiti il B ... A ... e M ... G ... nel presentarsi quale socio della ditta « ... » e nel garantire la solvibilità della stessa — quale nuova ditta emergente nel settore, dotata di «buone credenziali» (in realtà, società con sede legale fittizia e priva di operatività lecita) — C ... A ... e B ... P ... nel recarsi presso il cliente per ritirare il latte, indotto in errore T ... M ..., circa la solvibilità della società ed il buon esito dell'affare, ottenendo da quest'ultimo la consegna del latte senza versare le somme dovute per il pagamento del prodotto, in tal modo procurando a sé un ingiusto profitto pari ad euro 4.060.00;

Con l'aggravante di avere arrecato alla vittima un danno patrimoniale di rilevante gravità ed abusando del rapporto di Prestazione d'opera.

In ... dall'agosto 2011 all'aprile 2012.

Con recidiva per C ... A ... ai sensi dell'art. 99, primo comma del codice penale.

Con recidiva reiterata, ed infraquinquennale per D ... G ... O ..., ai sensi dell'art. 99, quarto comma, seconda ipotesi, secondo comma, n. 2 del codice penale.

Parti civili costituite:

- 1) M ... A ..., rappresentato e difeso dall'avv. Michele Cuomo del Foro di Taranto;
- 2) G ... G ... rappresentato e difeso dall'avv. Michele Cuomo del Foro di Taranto;
- 3) M ... V ... N ..., rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Dragane del Foro di Taranto;
- 4) T ... C ..., rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Dragane di Foro di Taranto;
- 5) B ... P ..., rappresentato e difeso dall'avv. Michele Cuomo del Foro di Taranto;
- 6) B ... R ..., rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Dragane del Foro di Taranto;
- 7) P ... L ..., rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Magistro del Foro di Bari;
- 8) M ... D ... L. ..., rappresentata e difesa dall'avv. Michele Cuomo del Foro di Taranto;



- 9) M ... A ... rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Dragane del Foro di Taranto;
- 10) P ... F ..., rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Magistro del Foro di Bari;
- 11) ..., rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Magistro del Foro di Bari;

#### OSSERVA:

##### *1. Premessa e svolgimento del processo.*

Con sentenza del Tribunale di Brindisi del 14 settembre 2018, B ... A ... M ... G ... A ..., C ... G ... e C ... V ... venivano ritenuti responsabili dei reati loro rispettivamente ascritti, quanto al capo C) limitatamente ad un danno di euro 38.874,60, esclusa, in relazione al capo A), la qualifica di promotore ed organizzatore per C ... A ... e, in relazione ai capi N), O) e V), l'aggravante di cui all'art. 61, p. 7) del codice penale, ritenuti, altresì, i reati avvinti dal vincolo della continuazione, venivano condannati B ... alla pena di anni sette e mesi due di reclusione, M ... alla pena di anni sette e mesi tre di reclusione, C ... A ... la pena di anni tre di reclusione, escluso l'aumento per la recidiva, C ... G ... alla pena di anni cinque e mesi quattro di reclusione e C ... V ... alla pena di anni tre e mesi sei di reclusione, oltre al pagamento delle spese processuali. Gli imputati venivano dichiarati interdetti dai pubblici uffici per la durata di anni cinque e venivano condannati, in solido, al risarcimento del danno in favore delle costituite parti civili, da liquidarsi in separata sede, e spese di costituzione, ponendo a loro carico provvisoriamente liquidate in euro 15.000,00 per le parti civili M ... A ..., M ... D ... L ..., G ... G ..., M ... V ... N ..., T ... C ..., M ... A ..., B ... P ..., B ... R ..., in euro 45.000,00 per le parti civili P ... L ... e P ... F ..., euro 150.000,00 per la parte civile.

Avverso la citata sentenza proponevano tempestivo appello i difensori degli imputati, censurando la pronuncia sulla base di motivi sostanzialmente analoghi, chiedendo l'assoluzione sia dal reato di associazione per delinquere di cui al capo A), sia con riguardo ai reati-fine di truffa.

L'udienza in appello del 18 marzo 2020 veniva rinviata di ufficio ai sensi dell'art. 83, commi 1, 2 e 3 del decreto-legge n. 18/20, convertito con modifiche in legge n. 27/20. La successiva udienza del 21 ottobre 2020 veniva rinviata per l'incompatibilità alla trattazione del processo di uno dei consiglieri.

All'odierna udienza dell'11 dicembre 2020, trattata in camera di consiglio ai sensi dell'art. 23, decreto-legge n. 149/20, è stata emessa la seguente ordinanza, che verrà comunicata alle partt.

##### *2. In punto di rilevanza della questione.*

Va osservato che tutti i reati-fine contestati dal capo B) al capo V) sono estinti per prescrizione a fare data dal mese di ottobre del 2020. Invero, la contestazione più recente riguarda quella di cui al capo S), che concerne la truffa in danno di P ... P ..., legale rappresentante della ..., commessa dal luglio del 2011 al giugno del 2012. Il termine massimo sarebbe maturato nel mese di dicembre del 2019. Va aggiunto poi un periodo di sospensione del termine di prescrizione pari a mesi sei e giorni ventisei relativo al rinvio dell'udienza di primo grado del 24 marzo 2017 per l'adesione del difensore all'astensione dalle udienze proclamata dal competente organismo forense e il periodo dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020 per il rinvio di ufficio dell'udienza del 18 marzo 2020 ai sensi dell'art. 83, decreto-legge n. 18/20, convertito con modifiche nella legge n. 27/20. Anche il delitto di cui al capo A), con riguardo al mero partecipante all'associazione, C ... A ..., risulterebbe estinto per prescrizione a fare data dal mese di novembre del 2020. Residuerrebbe, quindi, sotto il profilo penale, esclusivamente la contestazione di cui al capo A) riguardante gli imputati individuati come promotori o organizzatori del sodalizio criminoso.

Orbene, pur residuando la suddetta contestazione penale, deve osservarsi che le costituzioni di parte civile risultano tutte soprattutto incentrate sui singoli reati-fine. Anche la provvisoria, attualmente disposta dal primo giudice, risulta determinata per tutte le parti civili costituite sulla base della prova raggiunta per i singoli reati-fine.

Ciò posto, è noto che, all'esito del giudizio, il proscioglimento nel merito, in caso di contraddittorietà o insufficienza della prova, non prevale rispetto alla dichiarazione immediata di una causa di non punibilità, salvo che, in sede di appello, sopravvenuta una causa estintiva del reato, il giudice sia chiamato a valutare, per la presenza della parte civile, il compendio probatorio ai fini delle statuizioni civili, oppure ritenga infondata nel merito l'impugnazione p.m. proposta avverso una sentenza di assoluzione in primo grado ai sensi dell'art. 530, comma secondo, del codice di procedura penale (Cass. pen. sez. un. 28 maggio 2009, n. 35490).

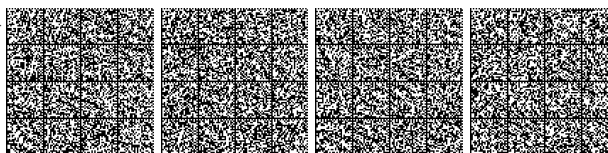
Invero, la previsione di cui all'art. 578 del codice di procedura penale — per la quale il giudice di appello o quello di legittimità, che dichiarino l'estinzione per amnistia o prescrizione del reato per cui sia intervenuta in primo grado condanna, sono tenuti a decidere sull'impugnazione agli effetti delle disposizioni dei capi della sentenza che concernono gli interessi



civili — comporta che i motivi di impugnazione dell'imputato devono essere esaminati compiutamente, non potendosi dare conferma alla condanna al risarcimento del danno in ragione della mancanza di prova dell'innocenza dell'imputato, secondo quanto previsto dall'art. 129, comma secondo, del codice di procedura penale; pertanto, la sentenza di appello che non compia un esaustivo apprezzamento sulla responsabilità dell'imputato deve essere annullata con rinvio, limitatamente alla conferma delle statuizioni civili (Cass. pen. sez. VI, 20 marzo 2013, n. 16155; in senso conforme Cass. pen. sez. un. 18 luglio 2013, n. 40109; Cass. pen. sez. V, 7 ottobre 2014, n. 3869/15). All'esito del giudizio, il proscioglimento nel merito, in caso di contraddittorietà o insufficienza della prova, non prevale rispetto alla dichiarazione immediata di una causa di non punibilità, salvo che, in sede di appello, sopravvenuta una causa estintiva del reato, il giudice sia chiamato a valutare, per la presenza della parte civile e in seguito ad un'espressa domanda in tal senso, il compendio probatorio ai fini delle statuizioni civili, previa incidentale valutazione della responsabilità penale (Cass. per. sez. II, 18 luglio 2014, n. 38049).

Come ha chiarito di recente la Corte Costituzionale (sentenza n. 176 dei 2019), nel processo penale l'azione civile «assume carattere accessorio e subordinato rispetto all'azione penale, sicché è destinata a subire tutte le conseguenze e gli adattamenti derivanti dalla funzione e dalla struttura del processo penale, cioè dalle esigenze, di interesse pubblico, connesse all'accertamento dei reati e alla rapida definizione dei processi» (*ex plurimis*, sentenza Corte Costituzionale n. 12 del 2016); l'assetto generale del nuovo processo penale è ispirato all'idea della separazione dei giudizi, penale e civile, essendo prevalente, nel disegno del codice, l'esigenza di speditezza e di sollecita definizione del processo penale, rispetto all'interesse del soggetto danneggiato di esperire la propria azione nel processo medesimo. Sicché «l'idea di fondo sottesa alla nuova codificazione [...] è che la costituzione di parte civile non dovesse essere comunque “incoraggiata”» (sentenza n. 12 del 2016). Il fulcro di questo sistema è imperniato sull'art. 538 del codice di procedura penale: il giudice penale decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno se — e solo se — pronuncia sentenza di condanna dell'imputato, soggetto debitore quanto alle obbligazioni civili. Il giudice penale, neppure quando emette sentenza di assoluzione dell'imputato in quanto non imputabile per vizio totale di mente, può pronunciarsi distintamente sulle pretese restitutorie o risarcitorie della costituita parte civile. È sufficiente ricordare in proposito il principio, affermato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, secondo cui il giudice dinanzi al quale sia stata impugnata una sentenza di condanna relativa a reato successivamente abrogato, nel dichiarare che il fatto non è più previsto dalla legge come reato, deve revocare anche i capi della sentenza che concernono gli interessi civili proprio perché questi non possono, non accompagnarsi a una pronuncia di condanna dell'imputato (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 29 settembre - 7 novembre 2016, n. 46688). Ciò conferma il carattere accessorio di tali pretese civilistiche, quando fatte valere nella sede penale. Alla regola generale dell'art. 538 del codice di procedura penale, però, l'art. 578 del codice di procedura penale, introduce una deroga. Se il giudice (penale) dell'impugnazione perviene a una pronuncia dichiarativa dell'estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, non di meno decide sull'impugnazione, ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata — con la sentenza impugnata — la condanna, anche generica, alle restituzioni al risarcimento dei danni cagionati dal reato a favore della parte civile. Inoltre, in sede di giudizio di cassazione, quando, infine, i gradi di merito sono esauriti, la cognizione delle pretese restitutorie o risarcitorie della parte civile può essere, a quel punto, devoluta al giudice civile. Infatti, l'art. 622 del codice di procedura penale prescrive che la Corte di cassazione, se annulla solamente le disposizioni i capi che riguardano l'azione civile ovvero se accoglie il ricorso della parte civile contro la sentenza di proscioglimento dell'imputato, rinvia, quando occorre, al giudice civile competente per valore in grado di appello, anche se l'annullamento ha per oggetto una sentenza inappellabile. Questo sistema complessivo, dunque, è retto da una regola (art. 538 del codice di procedura penale) declinata con eccezioni (articoli 578 e 622 del codice di procedura penale).

Orbene, a differenza della mera sentenza dichiarativa della prescrizione del reato in primo grado, che non può mai essere ritenuta sentenza di «condanna», non comportando l'attribuzione dello *Corte costituzionale* di condannato nei riguardi dell'imputato, la sentenza di appello che, dichiarando l'estinzione del reato per prescrizione, confermi le statuizioni civili, viene ad essere equiparata, nella sostanza, ad una sentenza di «condanna», e ciò si ricava espressamente anche dalla giurisprudenza di legittimità, e segnatamente dalla recente sentenza, delle Sezioni Unite, che ha affermato l'ammissibilità, sia agli effetti penali che civili della revisione richiesta ai sensi dell'art. 630, comma 1, lett. c), del codice di procedura penale, della sentenza del giudice di appello che, prosciogliendo l'imputato per l'estinzione del reato dovuta a prescrizione o amnistia, e decidendo sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi concernenti gli interessi civili, abbia confermato in condanna al risarcimento dei danni nei confronti della parte civile (Cass. pen. sez. un. 25 ottobre 2018, n. 6141/19). Invero, si legge nella sentenza, nel caso previsto dall'art. 578 del codice di procedura penale, come nell'analogo caso di cui all'art. 578-bis del codice di procedura penale, l'imputato va ritenuto «condannato» sebbene ai soli fini delle statuizioni civili o di confisca, e, dunque, la relativa sentenza potrà essere oggetto di revisione; ma questi casi sono radicalmente diversi da quelli in cui alla sentenza di prescrizione non si accompagna la statuizione civile o quella di confisca, perché in questi casi l'imputato non potrà essere ritenuto un «condannato».



Così ricostruito il sistema, deve osservarsi che, benché estinti per prescrizione i reati-fine contestati agli imputati (e, come detto, in parte anche il delitto associativo di cui al capo A), almeno con riguardo alla contestazione elevata all'imputato C ... A ..., che, pertanto, vedrebbe dichiararsi estinti per prescrizione tutti i reati a lui ascritti), la presenza delle parti civili, in uno con i motivi di appello, tutti incentrati sull'assenza di penale responsabilità in capo agli appellanti, obbligherebbero questa Corte ad una rivalutazione piena della responsabilità «penale» degli imputati, in ordine agli stessi fatti-reato loro contestati, peraltro, sulla base del medesimo materiale probatorio avuto a disposizione dal giudice di prime cure, sia pure ai fini di confermare o meno le statuizioni civili disposte dal primo giudice.

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema e, in particolare, dell'art. 578 del codice di procedura penale, che di esso è la trasfusione normativa, relativamente al diritto fondamentale al rispetto della presunzione di innocenza di cui all'art. 6, comma 2 CEDU, così come declinato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, da intendersi come parametro interposto dell'art. 117 Costituzione.

Peraltro, la questione assume rilevanza anche in ordine alla conformità del sistema sopra delineato e, quindi, dell'art. 578 del codice di procedura penale, rispetto al diritto dell'Unione europea, e, in specie, in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 CDFUE, anche in questo caso letti come parametri interposti degli articoli 11 e 117 Costituzione.

### 3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

#### 3.1. Rispetto alla CEDU.

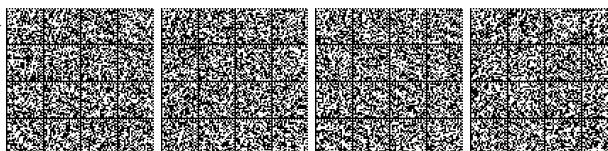
Come è noto, l'art. 6, comma 2, CEDU tutela il «diritto alla presunzione di innocenza fino a prova contraria». Considerata come una garanzia procedurale nel contesto di un processo penale, la presunzione di innocenza impone requisiti relativi, tra l'altro, all'onere della prova, alle presunzioni legali di fatto e di diritto, al privilegio contro l'autoincriminatione, alla pubblicità preprocessuale e alle espressioni premature, da parte della Corte processuale o di altri funzionari pubblici, della colpevolezza di un imputato (Corte EDU, grande camera, 12 luglio 2013, Allen c. Regno Unito, § 93).

Tuttavia, in linea con la necessità di assicurare che il diritto garantito dall'art. 6, comma 2, CEDU sia pratico e effettivo, la presunzione di innocenza ha anche un altro aspetto. Il suo scopo generale, in questo secondo aspetto, è quello di proteggere le persone che sono state assolve da un'accusa penale, o nei confronti delle quali è stato interrotto un procedimento penale, dall'essere trattate dai pubblici ufficiali e dalle autorità come se fossero di fatto colpevoli del reato contestato (*cf.* Corte EDU, grande camera, 12 luglio 2013, Allen c. Regno Unito, § 94; Corte EDU, 28 giugno 2018, G.I.E.M. S.r.l. c. Italia, § 314).

Come espressamente indicato nell'articolo stesso, l'art. 6, comma 2, CEDU si applica quando una persona è accusata di un reato. La Corte europea dei diritti umani ha ripetutamente sottolineato che si tratta di un concetto autonomo, che deve essere interpretato secondo i tre criteri stabiliti dalla sua giurisprudenza, i noti *Engel criteria* (Corte EDU, 8 giugno 1976, Engel e altri c. Paesi Bassi). Per valutare qualsiasi denuncia ai sensi dell'art. 6, comma 2, CEDU, che insorga nell'ambito di un procedimento giudiziario, è innanzitutto necessario accertare se il procedimento contestato comporti la determinazione di un'accusa penale, ai sensi della giurisprudenza della Corte (Corte EDU, Grande Camera, 12 luglio 2013, Allen c. Regno Unito, § 95).

Tuttavia, nei casi che riguardano il secondo aspetto della protezione offerta dall'art. 6, comma 2, CEDU, che si verifica quando il procedimento penale è terminato, è chiaro che l'applicazione di tale criterio è inappropriata. In questi casi, il procedimento penale si è necessariamente concluso e, a meno che il successivo procedimento giudiziario non dia luogo a una nuova imputazione penale ai sensi della Convenzione, se l'art. 6, comma 2 CEDU è impiegato, deve esserlo per motivi diversi (Corte EDU, Grande Camera, 12 luglio 2013, Allen c. Regno Unito, § 96).

Sotto questo profilo, la Corte EDU è stata chiamata a considerare l'applicazione dell'art. 6, comma 2, CEDU alle decisioni giudiziarie prese a seguito della conclusione del procedimento penale, a titolo di interruzione o dopo un'assoluzione, in procedimenti riguardanti, tra l'altro, l'imposizione di una responsabilità civile per il pagamento di un risarcimento alla vittima (vedi Corte EDU 11 febbraio 2003, Ringvold c. Norvegia; Corte EDU 15 maggio 2008, Orr c. Norvegia; Corte EDU 19 aprile 2011, Erkol c. Turchia; Corte EDU 12 aprile 2012, Lagardere c. Francia). Nella già citata causa Allen c. Regno Unito, la Corte EDU ha formulato il principio della presunzione di innocenza nel contesto del secondo aspetto dell'art. 6, comma 2, CEDU sostanzialmente affermando che la presunzione di innocenza significa che, in presenza di un'accusa penale e di un procedimento penale conclusosi con un'assoluzione, la persona che è stata oggetto del procedimento penale è innocente agli occhi della legge e deve essere trattata in modo coerente con tale innocenza. In tale senso; pertanto, la presunzione di innocenza permarrà anche dopo la conclusione del procedimento penale, al fine di garantire che, per quanto riguarda qualsiasi accusa non provata, l'innocenza della persona in questione sia rispettata. Questa preoccupazione prioritaria è alla base dell'approccio della Corte in merito all'applicabilità dell'articolo 6, comma 2, CEDU in questi casi. Ogni qualvolta la questione dell'applicabilità dell'articolo 6, comma 2, CEDU



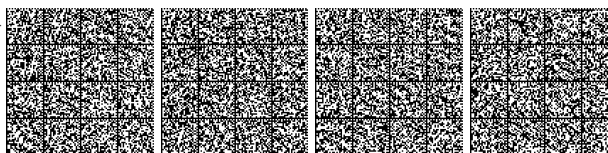
si pone nel contesto di un procedimento successivo, il richiedente deve dimostrare l'esistenza di un legame, come sopra indicato, tra il procedimento penale concluso e il procedimento successivo. Tale legame è probabile che sussista, ad esempio, quando il procedimento successivo richiede l'esame dell'esito del procedimento penale precedente e, in particolare, quando obbliga il giudice ad analizzare la sentenza penale; a procedere a un esame o a una valutazione delle prove contenute nel fascicolo penale; a valutare la partecipazione del ricorrente ad alcuni o a tutti gli eventi che hanno portato all'accusa penale; a commentare le indicazioni esistenti sulla possibile colpevolezza del richiedente.

Ciò posto, recentemente la Corte europea dei diritti umani è stata chiamata ad occuparsi di un caso (Pasquini c. San Marino, n. 23349/17, sentenza della III Sezione della Corte EDU del 20 ottobre 2020) del tutto sovrapponibile a quello in esame in questo procedimento. Si trattava di un caso in cui il ricorrente, condannato in primo grado, non solo penalmente ma anche a risarcire il danno nei confronti della costituita parte civile, in sede di appello si vedeva dichiarare estinto il reato per prescrizione, con conferma delle statuizioni civili, sulla base dell'art. 196-bis del codice di procedura penale sanmarinese, che così recita: «quando l'imputato è stato condannato a reintegrare le cose o a risarcire alla parte civile i danni causati da un reato — anche se il danno è ancora da quantificare — il giudice di appello, che dichiara il reato prescritto, decide sulle eccezioni relative agli obblighi derivanti dal reato, ai sensi dell'articolo 140 del codice penale». Il ricorrente adiva la Corte dei diritti umani lamentando la violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU.

Ebbene la Corte europea, ribadendo consolidati principi sopra riportati, riteneva, innanzitutto applicabile nel caso di specie il disposto dell'art. 6, comma 2, CEDU. Invero, il procedimento penale si era concluso in appello con l'interruzione del procedimento per prescrizione. In conseguenza dell'art. 196-bis del codice di procedura penale sanmarinese, lo stesso giudice dell'appello penale che si pronunciava sull'imputazione penale era anche competente a decidere il risarcimento dovuto alla vittima. Tuttavia, la determinazione del risarcimento alla vittima era una fase successiva all'interruzione del procedimento penale. In quella fase, il giudice dell'appello penale era tenuto ad analizzare i precedenti accertamenti penali e ad avviare una revisione o una valutazione delle prove contenute nel fascicolo penale. Egli doveva anche valutare la partecipazione del ricorrente ad alcuni o a tutti gli eventi che avevano portato all'accusa penale e commentare le indicazioni esistenti sulla possibile colpevolezza del richiedente. Dunque, esisteva un nesso tra le due determinazioni (vedi § 38 della sentenza Corte EDU 20 ottobre 2020, Pasquini c. San Marino).

I giudici di Strasburgo ribadivano che il secondo aspetto della tutela della presunzione di innocenza entra in gioco quando il procedimento penale si conclude con un risultato diverso da una condanna, sicché senza una tutela che garantisca il rispetto dell'assoluzione o della decisione di interruzione in qualsiasi altro procedimento, le garanzie del processo equo di cui all'art. 6, comma 2, CEDU rischiano di diventare teoriche o illusorie. Ciò che è in gioco, una volta terminato il procedimento penale, è anche la reputazione della persona e il modo in cui essa viene percepita dal pubblico. In una certa misura, la protezione offerta dall'art. 6, comma 2, CEDU a questo riguardo può sovrapporsi alla protezione offerta dall'art. 8 CEDU (vedi ancora Corte EDU, grande camera, 28 giugno 2018, G.I.E.M. S.r.l. e altri c. Italia, § 314). Con riguardo a dichiarazioni successive alla cessazione del procedimento penale non con sentenza di assoluzione, ma comunque senza che l'imputato sia stato precedentemente dimostrato colpevole secondo la legge, risulta violata la presunzione di innocenza se una decisione giudiziaria che lo riguarda riflette un'opinione di colpevolezza. In questi casi, il linguaggio utilizzato dal giudice sarà di fondamentale importanza per valutare la compatibilità della decisione e la sua motivazione all'art. 6, comma 2, CEDU. Nei casi di richieste di risarcimento civile presentate dalle vittime, indipendentemente dal fatto che il procedimento si sia concluso con l'interruzione o con l'assoluzione, la Corte sottolineava che, sebbene l'esonero dalla responsabilità penale debba essere rispettato nel procedimento di risarcimento civile, non dovrebbe precludere l'accertamento della responsabilità civile per il pagamento del risarcimento derivante dagli stessi fatti sulla base di un onere probatorio meno rigoroso. Tuttavia, se la decisione nazionale sul risarcimento dovesse contenere una dichiarazione di responsabilità penale della parte convenuta, ciò solleverebbe una questione rientrante nell'art. 6, comma 2, CEDU. In particolare, la Corte riteneva che la presunzione di innocenza fosse violata in situazione in cui i Tribunali avevano ritenuto «chiaramente probabile» che il ricorrente avesse commesso un reato o avevano espressamente indicato che le prove disponibili erano sufficienti per stabilire che era stato commesso un reato (vedi §§ da 49 a 53 della citata sentenza Pasquini c. San Marino).

Facendo applicazione dei su riportati principi, la Corte esaminava il caso, notando che: 1) la causa civile era stata trattata nell'ambito del procedimento penale; 2) la determinazione del giudice dell'appello penale che riguardava proprio gli stessi fatti imputati al ricorrente nel corso del procedimento penale era stata effettuata senza alcuna distinzione circa la qualificazione giuridica; 3) il giudice dell'appello penale si era dovuto basare sulle stesse prove esistenti nel fascicolo penale e non erano state presentate nuove prove; 4) il giudice dell'appello penale, pur facendo una propria valutazione di tali fatti, aveva confermato la constatazione di fatto del giudice penale di prima istanza e aveva proceduto a confermare l'ordine di risarcimento del danno senza intraprendere alcuna considerazione rilevante per quanto riguarda l'ammontare di tale danno, basandosi pertanto interamente sulla sentenza di primo grado; 5) il giudice dell'appello penale aveva basato la sua decisione sulla constatazione che la parte civile aveva subito un danno dagli atti posti



in essere dal ricorrente, che corrispondevano ai reati imputatogli e, quindi, giudice dell'appello penale aveva stabilito in modo inequivocabile che le azioni del ricorrente corrispondevano agli atti criminali di cui era stato accusato, andando ancora oltre, dichiarando esplicitamente che il ricorrente aveva commesso tali atti con dolo (*cf.* §. da 59 a 62).

È vero che il ricorrente era già stato dichiarato colpevole in prima istanza. Tuttavia, aggiungevano i giudici di Strasburgo, la giurisprudenza della Corte non distingueva tra i casi in cui le accuse venivano sospese perché cadute in prescrizione prima di qualsiasi accertamento penale e quelli che venivano sospese per lo stesso motivo dopo una prima constatazione di colpevolezza. Pertanto, affermava la Corte, le constatazioni di prima istanza, che non sono definitive, non possono condizionare le determinazioni successive e la Corte ribadiva che si dovrebbe esercitare una maggiore cautela nel formulare il ragionamento in una sentenza civile dopo l'interruzione del procedimento penale (§ 63).

In conclusione, siccome le parole usate dal giudice dell'appello penale nel decidere in materia di risarcimento erano tali che rappresentavano il comportamento del ricorrente come riconducibile agli atti criminali che gli erano stati imputati, rispetto ai quali non vi era alcun dubbio sull'esistenza del dolo, queste parole equivalevano ad una dichiarazione inequivocabile che il ricorrente avesse commesso un reato, e ciò non era coerente con la cessazione delle relative imputazioni a causa della scadenza del termine di prescrizione. Conseguenzialmente la Corte riscontrava la violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU (§ 64).

I principi espressi nella sentenza Corte EDU, 20 ottobre 2020, Pasquini c. San Marino, costituiscono «diritto consolidato» (secondo quanto ritenuto da Corte costituzionale n. 49/2015; d'altra parte, come sottolinea la Corte europea dei diritti umani, «le sue sentenze hanno tutte lo stesso valore giuridico. Il loro carattere vincolante e la loro autorità interpretativa non possono pertanto dipendere dal collegio giudicante che le ha pronunciate»: vedi Corte EDU, grande camera, 28 giugno 2018, G.I.E. S.r.l. c. Italia, § 252), ricollegandosi invero ad una consolidata e datata giurisprudenza europea (oltre alle sentenze sopra citate si veda anche Corte EDU, 4 giugno 2013, Teodor c. Romania, e, più di recente, con riguardo alla natura pregiudizievole per il diritto alla presunzione di innocenza di un decreto di archiviazione per prescrizione del reato, che presentava l'indagato come colpevole, si veda Corte EDU, 29 gennaio 2019, Stirmanov c. Russia, e ancora Corte EDU, 3 ottobre 2019, Fleischner c. Germania).

La fattispecie appena descritta, oggetto della sentenza Pasquini c. San Marino, peraltro, si ataglia perfettamente al caso in esame, poiché l'art. 578 del codice di procedura penale risulta formulato in termini del tutto simmetrici all'art. 196-*bis* del codice di procedura penale di San Marino.

Secondo la Cassazione, infatti, dopo la sentenza di condanna dell'imputato in primo grado, non solo alla sanzione penale, ma anche al risarcimento del danno, il giudice dell'appello penale, che riscontra l'estinzione del reato per prescrizione, deve statuire anche in ordine alle questioni civili, e, a tale fine, non può limitarsi a richiamare l'art. 129, comma 2 del codice di procedura penale, ma deve prendere espressamente posizione sui motivi di appello sollevati dall'imputato, anche in punto di responsabilità penale, sicché se giunge a confermare le statuizioni civili, ciò può fare soltanto implicitamente riconoscendo la colpevolezza del l'imputato. Se ciò non emerge dall'ordito motivazionale della decisione, se con la sentenza il giudice di appello non compie un esaustivo apprezzamento sulla responsabilità dell'imputato, la pronuncia deve essere annullata con rinvio, limitatamente alla conferma delle statuizioni civili (vedi la già citata Cass. pen. sez. VI, 20 marzo 2013, n. 16155).

Non è possibile, pertanto, procedere ad un'interpretazione convenzionalmente conforme dell'art. 578 del codice di procedura penale, ammettendo che il giudice di appello, che dichiara l'estinzione del reato per prescrizione, possa confermare le statuizioni civili semplicemente richiamando l'art. 129, comma 2, del codice di procedura penale, ovvero limitandosi a descrivere uno stato di sospetto, che non violerebbe di per sé l'art. 6, comma 2, CEDU (vedi Corte EDU 26 marzo 1996, Leutscher c. Paesi Bassi). Secondo l'interpretazione della Cassazione, e cioè del diritto vivente, il giudice di appello deve compiere un esaustivo apprezzamento della responsabilità dell'imputato, deve affermarne, cioè, implicitamente la colpevolezza, poiché nella sostanza la sentenza emessa ai sensi dell'art. 578 del codice di procedura penale è una sentenza di condanna suscettibile anche di revisione.

Non essendo possibile interpretare in maniera convenzionalmente conforme l'art. 578 del codice di procedura penale, secondo quanto stabilito a partire dalle c.d. sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale, è necessario sollevare incidente di costituzionalità della predetta norma per contrasto con gli artt. 6, comma 2, CEDU e 117, comma 1, Costituzione nella parte in cui stabilisce che il giudice dell'appello penale, che dichiara estinto per prescrizione il reato per cui è intervenuta in primo grado condanna, è tenuto a decidere sull'impugnazione agli effetti delle disposizioni dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili.

Spetta, infatti, alta Corte costituzionale intervenire, nell'impossibilità di un'interpretazione convenzionalmente conforme della norma di diritto interno in contrasto con la CEDU, che procederà al necessario bilanciamento degli interessi e dei diritti fondamentali in gioco.



A quest'ultimo riguardo, vale la pena soffermarsi sulla circostanza che, come la stessa Corte costituzionale ha ricordato, la norma di cui all'art. 578 del codice di procedura penale rappresenta un'eccezione nel rapporto che regola l'esercizio dell'azione civile nel processo penale (vedi la già citata Corte Costituzione n. 176/2019), che non viene pregiudicato nell'ipotesi in cui alla pronuncia di non doversi precedere, per estinzione del reato da parte del giudice di appello non dovesse fare seguito la conferma delle statuizioni civili, per effetto dell'eventuale accoglimento dell'incidente di costituzionalità proposto. Invero, la costituzione di parte civile nel processo penale interrompe il decorso della prescrizione del diritto al risarcimento del danno con effetti permanenti fino al passaggio in giudicato della sentenza che dichiara l'estinzione del reato per prescrizione, cominciando a decorrere nuovamente da tale data (Cass. civ. sez. III, 20 giugno 1978, n. 3036). Peraltro, la sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato non avrebbe alcun effetto nell'eventuale giudizio civile di risarcimento del danno. Quanto al diritto della parte civile di ottenere in tempi ragionevoli il risarcimento del danno patito per effetto del reato, diritto certamente costituzionalmente tutelato ai sensi dell'art. 111, comma 2, Costituzione, deve osservarsi che lo stesso è certamente assicurato dal riconoscere alla vittima o danneggiato dal reato la possibilità di citare autonomamente davanti al giudice civile l'autore del reato per ottenere il ristoro, e, in ogni caso, dovrebbe cedere passo di fronte ad altri diritti costituzionalmente e convenzionalmente tutelati, quali il diritto di difesa dell'imputato e, come nel caso di specie, il suo diritto a vedersi presumere innocente fino all'accertamento definitivo della sua colpevolezza.

Sul punto, si richiamano le argomentazioni con le quali la Corte costituzionale, nella sentenza n. 12 del 2016, relativamente alle questioni sollevate in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 538 del codice di procedura penale nella parte in cui non consente al giudice penale di condannare l'imputato al risarcimento del danno in favore della parte civile in caso di proscioglimento per qualsiasi causa, compreso il vizio totale di mente, ha superato i profili riguardanti l'asserita violazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, secondo periodo, Costituzione), ovvero il richiamo all'art. 6 CEDU nella parte in cui tutela anche i diritti civili.

Invero, si legge testualmente nella sentenza: «con riguardo, infine, all'asserire violazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, secondo periodo, Costituzione), questa Corte ha ripetutamente affermato che — alla luce dello stesso richiamo al connotato di «ragionevolezza», che compare nella formula costituzionale — possono arrecare un *vulnus* a quel principio solamente le norme «che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza» (*ex plurimis*, sentenze n. 23 del 2015, n. 63 e n. 56 del 2009, n. 148 del 2005). Tale ipotesi non è ravvisabile nel caso considerato. La preclusione della decisione sulle questioni civili, nel caso di proscioglimento dell'imputato per qualsiasi causa — compreso il vizio totale di mente — se pure procrastina la pronuncia definitiva sulla domanda risarcitoria del danneggiato, costringendolo ad instaurare un autonomo giudizio civile, trova però giustificazione, come già rimarcato, nel carattere accusarlo e subordinato dell'azione civile proposta nell'ambito del processo penale rispetto alle finalità di quest'ultimo, e segnatamente nel preminente interesse pubblico (e dello stesso imputato) alla sollecita definizione del processo penale che non si concluda con un accertamento di responsabilità, riportando nella sede naturale le istanze di natura civile fatte valere nei suoi confronti. Ciò, in linea, una volta ancora, con il favore per la separazione dei giudizi cui ispirato il vigente sistema processuale. [...] Parimenti non probanti appaiono, da ultimo, i riferimenti alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo operati dalla parte privata: anche in questo caso, con semplice finzione rafforzativa delle denunciate violazioni degli artt. 24 e 111 Costituzione, non figurando tra i parametri dell'odierno scrutinio quello più direttamente conferente (l'art. 117, primo comma, Costituzione). La Corte di Strasburgo è, in effetti, costante nel riconoscere che, nella misura in cui la legislazione nazionale accordi alla vittima del reato la possibilità di intervenire nel processo penale per difendere i propri interessi tramite la costituzione di parte civile, tale diritto va considerato un «diritto civile» agli effetti dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, con conseguente spettanza, alla vittima stessa, delle garanzie in tema di equo processo ivi stabilite, compresa quella relativa alla ragionevole durata (Grande Camera, sentenza 12 febbraio 2004, Perez contro Francia; in senso conforme, tra le altre, sezione terza, sentenza 25 giugno 2013, Associazione delle persone vittime del sistema s.c. Rompetrol s.a. e s.c. Geomin s.a. e altri contro Romania; Grande Camera, sentenza 20 marzo 2009, Gorou contro Grecia). In questa logica, la Corte europea si è, peraltro, specificamente occupata, in più occasioni, dell'ipotesi del mancato esame della domanda della parte civile per essersi il procedimento penale chiuso con provvedimento diverso dalla condanna dell'imputato. In applicazione di una regola condivisa — sia pure con diverse varianti e gradazioni — da plurimi ordinamenti nazionali. Tale regime non è stato affatto ritenuto, in sé e per sé, contrastante con le garanzie convenzionali. La violazione dell'art. 6 della CEDU, in particolare sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, è stata ravvisata dai giudici di Strasburgo solo in due ipotesi. In primo luogo, quando la vittima del reato non fruisca di altri rimedi accessibili ed efficaci per far valere le sue pretese (sezione terza, sentenza 25 giugno 2013, Associazione delle persone vittime del sistema s.c. Rompetrol s.a. e s.c. Geomin s.a. e altri contro Romania; sezione prima, sentenza ottobre 2007, Forum Maritime s.a. contro Romania):



rimedi che, nell'ordinamento italiano, sono invece offerti dalla possibilità di rivolgersi al giudice civile. In secondo luogo, la violazione è stata riscontrata allorché il concreto funzionamento del meccanismo frustra indebitamente le legittime aspettative del danneggiato, come nel caso in cui la prescrizione della responsabilità penale dell'autore del reato, impeditiva dell'esame della domanda civile, sia imputabile a ingiustificati ritardi della autorità giudiziarie nella conduzione del procedimento penale (Grande Camera, sentenza 2 ottobre 2008, Atanasova contro Bulgaria; sezione prima, sentenza 3 aprile 2003, Anagnostopoulos contro Grecia): malfunzionamento che non dipende, peraltro, dalla norma e che comunque non viene in considerazione nell'ipotesi qui in esame.» (Corte costituzionale n. 12/2016).

### 3.2. Rispetto al diritto dell'Unione europea.

Infine, volendo esaminare la questione anche sul piano del diritto dell'U.E., deve osservarsi che l'Unione europea ha emanato da tempo, ai sensi dell'art. 22 § 2 lett. b) TFUE, una specifica direttiva sui rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza (la direttiva del Parlamento e del Consiglio 2016/UF/343 del 9 marzo 2016, entrata in vigore il 1° aprile 2016, con obbligo di recepimento fino al 1° aprile 2018).

In particolare, l'art. 3, rubricato «Presunzione di innocenza», stabilisce che gli Stati membri assicurano che agli indagati e imputati sia riconosciuta la presunzione di innocenza fino a quando non ne sia stata legalmente provata la colpevolezza. All'articolo 4, rubricato «Riferimenti in pubblico alla colpevolezza», si afferma che gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che, fino a quando la colpevolezza di un indagato o imputato non sia stata legalmente provata, le dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche e le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino la persona come colpevole. Ciò lascia impregiudicati gli atti della pubblica accusa volti a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o imputato e le decisioni preliminari di natura procedurale adottate da autorità giudiziarie o da altre autorità competenti e fondate sul sospetto o su indizi di reità.

Il Considerando 11 chiarisce che la direttiva si applica ai procedimenti penali nell'accezione data dall'interpretazione della Corte di Giustizia UE, fatta salva la giurisprudenza della Corte EDU. Il Considerando 16 della direttiva chiarisce che la presunzione di innocenza sarebbe violata se dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche o decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza presentassero l'indagato o imputato come colpevole fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata. Tali dichiarazioni o decisioni giudiziarie non dovrebbero rispecchiare l'idea che una persona sia colpevole. Ciò dovrebbe lasciare impregiudicati gli atti della pubblica accusa che mirano a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o imputato, come l'imputazione, nonché le decisioni giudiziarie in conseguenza delle quali decorrono effetti di una pena sospesa, purché siano rispettati i diritti della difesa. Dovrebbero, altresì, restare impregiudicate le decisioni preliminari di natura procedurale, adottate da autorità giudiziarie o da altre autorità competenti e fondate sul sospetto o su indizi di reità, quali le decisioni riguardanti la custodia cautelare, purché non presentino l'indagato o imputato come colpevole. Prima di prendere una decisione preliminare di natura procedurale, l'autorità competente potrebbe prima dover verificare che vi siano sufficienti prove a carico dell'indagato o imputato tali da giustificare la decisione e la decisione potrebbe contenere un riferimento a tali elementi. Il Considerando 17 della direttiva precisa che per «dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche» dovrebbe intendersi qualsiasi dichiarazione riconducibile a un reato proveniente da un'autorità coinvolta nel procedimento penale che ha ad oggetto tale reato, quali le autorità giudiziarie, di polizia e altre autorità preposte all'applicazione della legge, o da un'altra autorità pubblica, quali ministri e altri funzionari pubblici, fermo restando che ciò lascia impregiudicato il diritto nazionale in materia di immunità. Ai sensi dell'art. 13 della direttiva nessuna disposizione della stessa può essere interpretata in modo da limitare o derogare ai diritti e alle garanzie procedurali garantiti dalla carta dei diritti fondamentali UE, dalla CEDU, da altre pertinenti disposizioni di diritto internazionale o dal diritto di qualsiasi Stato membro che assicurino un livello di protezione più elevato.

Come ha definitivamente chiarito di recente la Corte di Giustizia UE (vedi Corte di Giustizia UE, I Sez., 13 giugno 2019, causa C-646/17, Moro, punti da 29 a 37), le direttive emanate ai sensi dell'art. 82, § 2, comma 1, TFUE, si applicano a qualunque procedimento penale, indipendentemente dal fatto che abbia o meno una dimensione transnazionale, nel senso di avere ad oggetto materie penali aventi dimensione transnazionale. Di conseguenza, devono essere tenute presenti in qualsiasi procedimento penale. Ciò comporta, come logico corollario, l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali UE, ai sensi dell'art. 51, § 1, della medesima, che stabilisce che le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'U.E. (Corte di Giustizia UE, 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Akerberg Fransson, punto 17). Pertanto, nell'attuazione del diritto dell'U.E. non si può prescindere dall'art. 48 della CDFUE, e, siccome la Carta è equiparata ai Trattati (art. 6, § 1, TUE) e ne ha lo stesso valore giuridico, ne consegue che trattasi di diritto primario dell'UE.





Dunque, tutti i principi espressi dalla Corte EDU con riguardo alla presunzione di innocenza sancita dall'art. 6, comma 2, CEDU, possono ritenersi pienamente viventi ed operanti anche in ambito UE attraverso la citata direttiva e l'art. 48 della CDFUE (tenuto conto che il diritto alla presunzione di innocenza in esso sancito, conformemente all'art. 52, paragrafo 3, della CDFUE, ha significato e portata identici allo stesso diritto garantito dalla CEDU), con la conseguente possibilità di disapplicare le norme interne che dovessero porsi in contrasto con le norme UE aventi efficacia diretta.

Peraltro, trattandosi di questione che coinvolge diritti fondamentali che godono tutela sia in ambito UE che interno (vedi art. 27 Costituzione), la relativa questione può essere sottoposta all'attenzione anche della Corte costituzionale, ai sensi degli artt. 11 e 117, comma 1, Costituzione, come chiarito da Corte costituzionale n. 269/2917, n. 20/2019 e n. 63/2019.

Secondo la Corte di Giustizia UE (vedi Corte di Giustizia UE, II Sez., 5 settembre 2019, causa C-377/18, Ah e altri), ai sensi dell'art. 4, § 1, prima frase, della direttiva 2016/UE/343, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per garantire che, segnatamente, le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino un indagato o un imputato come colpevole fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata. Secondo il Considerando 16 tali dichiarazioni o decisioni giudiziarie non dovrebbero rispecchiare l'idea che una persona sia colpevole. Nonostante l'articolo 4, § 1, della citata direttiva lasci agli Stati membri un margine di discrezionalità per l'adozione delle misure necessarie ai sensi di detta disposizione, resta il fatto che, come si evince dal Considerando 48 di tale direttiva, il livello di tutela previsto dagli Stati membri non dovrebbe mai essere inferiore alle norme della Carta o della CEDU, segnatamente quelle sulla presunzione di innocenza. A tale riguardo, sottolinea la Corte del Lussemburgo (vedi punto 41), occorre rilevare che la presunzione di innocenza è sancita dall'art. 48 della CDFUE, il quale, come risulta dalle spiegazioni relative a quest'ultima, corrisponde all'articolo 6, commi 2 e 3, CEDU. Ne consegue che, conformemente all'articolo 52, § 3, della Carta, ai fini dell'interpretazione dell'articolo 48 di quest'ultima occorre prendere in considerazione l'articolo 6, commi 2 e 3, CEDU, quale soglia di protezione minima. Sicché, in assenza di indicazioni precise nella direttiva 2016/UE/343 e nella giurisprudenza relativa all'articolo 48 della CDFUE su come debba stabilirsi se una persona sia presentata o meno come colpevole in una decisione giudiziaria, ai fini dell'interpretazione dell'articolo 4, § 1, della direttiva 2016/UE/343 occorre ispirarsi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 6, comma 2, CEDU (punto 42: nel caso di specie la Corte di Giustizia UE, proprio rifacendosi ad un precedente della Corte EDU, riteneva che l'articolo 4 della direttiva dovesse essere interpretato nel senso che non ostasse a che un accordo nel quale l'imputato riconosce la propria colpevolezza in cambio di una riduzione di pena, e che deve essere approvato da un giudice nazionale, menzioni espressamente quali coautori del reato non soltanto tale imputato ma anche altre persone imputate in un procedimento separato, che procede ordinariamente, a condizione, da un lato, che tale menzione sia necessaria per la qualificazione della responsabilità giuridica dell'imputato che ha concluso l'accordo, dall'altro, che il medesimo accordo indichi chiaramente che tali altre persone sono imputate in un procedimento penale distinto e che la loro colpevolezza non è stata legalmente accertata; in altra sentenza — Corte di Giustizia UE, I Sez., 19 settembre 2018, causa C-310/18 PPU, Milev —, la Corte ha affermato che l'art. 4, § 3, della direttiva 2016/UE/343 deve essere letto alla luce del Considerando 16, secondo il quale il rispetto della presunzione di innocenza non pregiudica le decisioni riguardanti, ad esempio, la custodia cautelare, purché non presentino l'indagato o imputato come colpevole. Ai sensi dello stesso Considerando, prima di prendere una decisione preliminare di natura procedurale, l'autorità competente potrebbe anzitutto dovere verificare che vi siano sufficienti prove a carico dell'indagato o imputato tali da giustificare la decisione e quest'ultima potrebbe contenere un riferimento a tali elementi. Da quanto precede risulta che, nell'ambito dei procedimenti penali, la direttiva in questione e, in particolare, i suoi artt. 3 e 4, § 1, non ostano all'adozione di decisioni preliminari di natura procedurale, come una decisione di mantenere una misura di custodia cautelare adottata da un'autorità giudiziaria, fondate sul sospetto o su indizi di reità, purché tali decisioni non presentino la persona detenuta come colpevole).

Alla luce di ciò, si dubita che sia conforme al diritto UE una decisione giudiziaria, emessa in grado di appello, costituita da una sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato per prescrizione con conferma delle statuizioni civili, previa accertamento della responsabilità dell'imputato in ordine al reato ascrittogli, nell'ambito della quale, dunque, l'imputato, senza essere stato legalmente dichiarato colpevole, è presentato non come sospettato o imminente indiziato di avere commesso il reato, bensì come colpevole, sebbene ai fini della conferma del riconoscimento del risarcimento del danno, già disposto dal giudice di primo grado, in favore della costituita parte civile.

Anche in questo caso, eventuali bilanciamenti con altri interessi o diritti tutelati dall'ordinamento U.E. (con riguardo, ad esempio, alla parte civile «vittima» del reato, come si evince dall'art. 16 della direttiva 2012/UE/29), spettano alla Corte costituzionale.



Al riguardo, vanno ancora una volta richiamate le argomentazioni con le quali la Corte costituzionale, nella sentenza n. 12 del 2016, relativamente alle questioni sollevate in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 538 del codice di procedura penale nella parte in cui non consente al giudice penale di condannare l'imputato al risarcimento del danno in favore della parte civile in caso di proscioglimento per qualsiasi causa, compreso vizio totale di mente, ha superato i profili riguardanti l'asserita violazione anche del diritto dell'U.E.

Invero, si legge testualmente nella sentenza: «non giova, altresì, alle tesi del giudice *a quo* il richiamo alla direttiva 25 ottobre 2012, n. 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato: richiamo destinato, peraltro, a fungere da mero argomento di supporto delle altre doglianze, non avendo il rimettente evocato i parametri costituzionali che imporrebbero — in ipotesi l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle istanze sovranazionali richiamate (ossia gli articoli 11 e 117, primo comma, Costituzione). Al riguardo, è sufficiente osservare che l'obbligo degli Stati membri — sancito dall'art. 16, paragrafo 1, della citata direttiva — di garantire alla vittima «il diritto di ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale entro un ragionevole lasso di tempo», risulta espressamente subordinato alla condizione che «il diritto nazionale [non] preveda che tale decisione sia adottata nell'ambito di un altro procedimento giudiziario». Il che è proprio quanto si verifica, secondo l'ordinamento italiano, nell'ipotesi in esame».

*P. Q. M.*

*La Corte, visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;*

*solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 6, comma 2, CEDU, quale parametro interposto dell'art. 117, comma 1, Cost., e in relazione agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., quali parametri interposti degli artt. 11 e 117, comma. 1, Cost, con riferimento all'art. 578 del codice di procedura penale, nella parte in cui stabilisce che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, giudice di appello, nei dichiarare estinto il reato per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.*

*Manda alla Cancelleria per gli adempimenti.*

Così deciso in Lecce all'esito della camera di consiglio dell'11 dicembre 2020.

*Il presidente:* SCARDIA

*Il consigliere est.:* BIONDI

21C00050

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-010) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

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

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

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

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

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

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

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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





€ 8,00

