

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 25

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

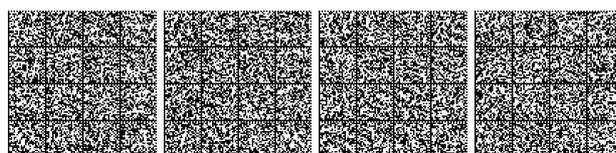
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 23 giugno 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. 124. Sentenza 27 aprile - 17 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Recupero di locali accessori e pertinenze di fabbricati - Mutamento di destinazione d'uso senza opere - Subordinazione alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ordinaria - Applicabilità anche agli immobili posti nei centri storici - Violazione dei principi fondamentali nella materia del governo del territorio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Recupero di locali accessori, pertinenze e di immobili non utilizzati - Permesso di costruire in deroga - Potere esclusivo dei Comuni di individuare le parti soggette a recupero, con esclusione degli ambiti di rigenerazione urbana - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Recupero di locali accessori, pertinenze e di immobili non utilizzati - Possibili interventi in deroga al Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale - Violazione del principio della tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Recupero di locali accessori, pertinenze e di immobili non utilizzati - Obbligo di altezza minima interna dei locali destinati alla permanenza di persone pari a 2,40 metri - Violazione dei principi fondamentali nella materia del governo del territorio - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Recupero di locali accessori, pertinenze e di immobili non utilizzati - Parametri e modalità di aeroilluminazione e di assicurazione dell'altezza minima interna dei locali destinati alla permanenza di persone - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del diritto alla salute e dei principi fondamentali nelle materie della tutela della salute e del governo del territorio - Non fondatezza delle questioni.**

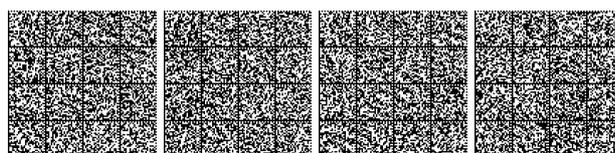
**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Recupero di locali accessori, pertinenze e di immobili non utilizzati - Profili temporali di applicabilità della normativa - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Interventi edilizi per lo sviluppo di attività produttive esistenti - Assoggettamento al procedimento autorizzatorio unico regionale, anche in deroga alla disciplina dei piani urbanistici e territoriali vigenti e/o operanti in salvaguardia - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

– Legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 30, artt. 2, comma 1; 3, commi 1, 2 e 3; 4, commi 1, 2 e 3; legge della Regione Liguria 6 febbraio 2020, n. 1, artt. 8, comma 1, lettera *b*), e 24, commi 2 e 3.

– Costituzione, artt. 3, 9, 32e 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo.....

Pag. 1



## N. 125. Sentenza 11 maggio - 17 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Commercio - Norme della Regione Piemonte - Sospensione fino al 31 gennaio 2021 della presentazione delle domande per il rilascio di autorizzazioni per nuova apertura, trasferimento di sede, ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.**

**Paesaggio (Tutela del) - Norme della Regione Piemonte - Procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico regionale (PPR) - Competenza della seconda conferenza di copianificazione e valutazione - Riduzione dei termini relativi alla sua attività - Varianti parziali al Piano regolatore generale (PRG) - Innalzamento dei limiti di incremento delle superfici territoriali o degli indici di edificabilità relative ad attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, di buon andamento, della tutela del paesaggio, nonché della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13, artt. 23, comma 2, 52, 61, 62 e 79.
- Costituzione, artt. 5, 3, 9, 97, 117, commi secondo, lettere e), m) ed s), e terzo, e 120; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 106, 107 e 108.....

Pag. 25

## N. 126. Sentenza 12 maggio - 21 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Reddito di cittadinanza - Sospensione del beneficio nei confronti, tra gli altri, del beneficiario o richiedente a cui è applicata una misura cautelare personale - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto al lavoro e dei principi, anche convenzionali, di uguaglianza, a tutela della famiglia, di personalità della responsabilità penale e di non colpevolezza - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 7-ter, comma 1.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 4, 27, primo e secondo comma, 29, 30 e 31 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 2; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 48. ....

Pag. 34

## N. 127. Sentenza 12 maggio - 21 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Giudizio abbreviato - Richiesta condizionata ad una integrazione probatoria - Rigetto da parte del GIP - Possibilità, per l'imputato, nell'esame delle questioni preliminari, di riproporre la richiesta al giudice del dibattimento - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa - Inammissibilità delle questioni.**

**Giudizio incidentale - Provvedimento del giudice a quo che ne dispone la prosecuzione, nonostante la rimessione della questione alla Corte costituzionale - Perdurante rilevanza delle questioni sollevate - Trasmissione degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione per gli eventuali provvedimenti di competenza.**

- Codice di procedura penale, artt. 438, comma 6, e 458, comma 2.
- Costituzione, artt. 24 e 111. ....

Pag. 45



## N. 128. Sentenza 9 - 22 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione di ogni procedura esecutiva immobiliare avente a oggetto l'abitazione principale del debitore - Ulteriore proroga, fino al 30 giugno 2021 - Irragionevolezza e violazione dei principi di proporzionalità e di tutela giurisdizionale, anche nella fase esecutiva - Illegittimità costituzionale.**

- Decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 13, comma 14.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41, 42, terzo comma, 47, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 13. . . . .

Pag. 49

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 87. Ordinanza del Tribunale di Roma del 12 aprile 2021

**Impiego pubblico - Personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie - Applicazione delle fonti della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Previsto assoggettamento alle disposizioni del codice civile e alla contrattazione collettiva.**

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), artt. 2, commi 2 e 3; 3, comma 1; 40, comma 1, primo periodo, e comma 2, primo periodo; 45, comma 1; e 51, comma 1. . . . .

Pag. 61

## N. 88. Ordinanza del Tribunale di Roma del 10 novembre 2020

**Lavoro - Organismi di controllo in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica - Requisiti richiesti ai fini dell'autorizzazione ministeriale per lo svolgimento dell'attività di controllo - Requisito dell'idoneità morale, imparzialità e assenza di conflitto di interesse - Previsione che i collaboratori o i dipendenti addetti all'attività di controllo e certificazione non devono "essere interessati da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale, ovvero condanne che importano l'interdizione dai pubblici uffici per durata superiore a tre anni".**

- Decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20 (Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, predisposto ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lett. g), della legge 28 luglio 2016, n. 154, e ai sensi dell'articolo 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170), allegato 2, punto C, numero 3, lettera a). . . . .

Pag. 74

## N. 89. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 5 gennaio 2021

**Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale - Termine di applicabilità fino alla data del 31 dicembre 2020, prorogato, dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge n. 183 del 2020, sino al 31 dicembre 2021.**

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 117, comma 4. . . . .

Pag. 89



## N. 90. Ordinanza del Tribunale di Treviso del 18 marzo 2021

**Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Inefficacia di ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare di cui all'art. 555 cod. proc. civ., avente ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 137 del 2020.**

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 4 [, comma 1, secondo periodo]. . . . . Pag. 95

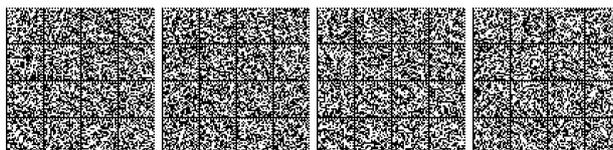
## N. 91. Ordinanza della Corte d'appello di Venezia del 6 marzo 2021

**Previdenza e assistenza - Revoca di prestazioni assistenziali e previdenziali nei confronti di soggetti condannati per i reati di cui agli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 cod. pen., nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo - Applicazione a soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato, con effetto non retroattivo.**

- Legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), art. 2, commi 60 e 61. . . . . Pag. 98

## RETTIFICHE

Comunicato relativo alle ordinanze del Consiglio di Stato del 12 gennaio 2021 nn. 66, 67 e 68. . . . . Pag. 105



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 124

*Sentenza 27 aprile - 17 giugno 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Recupero di locali accessori e pertinenze di fabbricati - Mutamento di destinazione d'uso senza opere - Subordinazione alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ordinaria - Applicabilità anche agli immobili posti nei centri storici - Violazione dei principi fondamentali nella materia del governo del territorio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Recupero di locali accessori, pertinenze e di immobili non utilizzati - Permesso di costruire in deroga - Potere esclusivo dei Comuni di individuare le parti soggette a recupero, con esclusione degli ambiti di rigenerazione urbana - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Recupero di locali accessori, pertinenze e di immobili non utilizzati - Possibili interventi in deroga al Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale - Violazione del principio della tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Recupero di locali accessori, pertinenze e di immobili non utilizzati - Obbligo di altezza minima interna dei locali destinati alla permanenza di persone pari a 2,40 metri - Violazione dei principi fondamentali nella materia del governo del territorio - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Recupero di locali accessori, pertinenze e di immobili non utilizzati - Parametri e modalità di aeroilluminazione e di assicurazione dell'altezza minima interna dei locali destinati alla permanenza di persone - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del diritto alla salute e dei principi fondamentali nelle materie della tutela della salute e del governo del territorio - Non fondatezza delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Recupero di locali accessori, pertinenze e di immobili non utilizzati - Profili temporali di applicabilità della normativa - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Interventi edilizi per lo sviluppo di attività produttive esistenti - Assoggettamento al procedimento autorizzatorio unico regionale, anche in deroga alla disciplina dei piani urbanistici e territoriali vigenti e/o operanti in salvaguardia - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

– Legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 30, artt. 2, comma 1; 3, commi 1, 2 e 3; 4, commi 1, 2 e 3; legge della Regione Liguria 6 febbraio 2020, n. 1, artt. 8, comma 1, lettera b), e 24, commi 2 e 3.

– Costituzione, artt. 3, 9, 32 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo.



## 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 degli artt. 2, comma 1, secondo periodo; 3, commi 1, 2 e 3; 4, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 30 (Disciplina per il riutilizzo di locali accessori, di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati) e degli artt. 8, comma 1, lettera *b*), e 24, commi 2 e 3, della legge della Regione Liguria 6 febbraio 2020, n. 1 (Adeguamento della legislazione regionale in materia di disciplina edilizia per le attività produttive alla disciplina statale e altre disposizioni in materia di governo del territorio), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 29 febbraio-6 marzo e il 10-17 aprile 2020, depositati in cancelleria il 6 marzo e il 16 aprile 2020, iscritti, rispettivamente, ai numeri 35 e 41 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 17 e 20, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati dello Stato Giammario Rocchitta e Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Aurelio Domenico Masuelli per la Regione Liguria, questi ultimi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 27 aprile 2021.

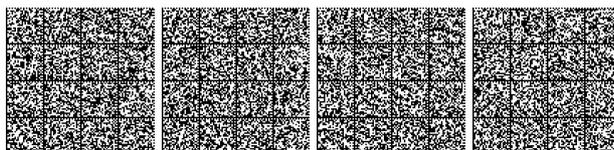
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 29 febbraio-6 marzo 2020, depositato il 6 marzo 2020 e iscritto al n. 35 del registro ricorsi per l'anno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 9, 32, 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, secondo periodo; 3, commi 1, 2 e 3; 4, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 30 (Disciplina per il riutilizzo di locali accessori, di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati).

2.- Con ricorso notificato il 10-17 aprile 2020, depositato il 16 aprile 2020 e iscritto al n. 41 del registro ricorsi per l'anno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera *b*), e 24, commi 2 e 3, della legge della Regione Liguria 6 febbraio 2020, n. 1 (Adeguamento della legislazione regionale in materia di disciplina edilizia per le attività produttive alla disciplina statale e altre disposizioni in materia di governo del territorio).

3.- Con il primo motivo del ricorso iscritto al reg. ric. n. 35 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

3.1.- La disposizione prevede che, per il mero mutamento di destinazione d'uso di pertinenze e locali accessori che non comporta opere edilizie, sia sufficiente la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) di cui all'art. 13-*bis* della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia).



3.2.- Il ricorrente ravvisa la violazione dei «principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia edilizia, che come tali devono valere su tutto il territorio nazionale». Tali principi imporrebbero, nel caso di «cambio di destinazione d'uso da cantina/garage a civile abitazione» e di conseguente «passaggio da una categoria urbanistica ad un'altra», il rilascio del permesso di costruire. Né si potrebbe ritenere che tale prescrizione sia superata dall'odierna disciplina, che, in alternativa al permesso di costruire, prevede anche la SCIA, poiché si tratta di una SCIA caratterizzata da «un procedimento aggravato».

3.3.- La Regione Liguria si è costituita in giudizio, per chiedere di dichiarare inammissibile o comunque infondata la questione in esame, alla luce di argomenti ribaditi anche nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza.

3.3.1.- In linea preliminare, la parte resistente osserva che i vizi denunciati con il ricorso non sono riconducibili alla previsione impugnata, ma all'art. 13-*bis* della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, che regola i mutamenti di destinazione d'uso senza opere.

3.3.2.- Nel merito, il motivo di ricorso sarebbe comunque infondato.

L'art. 10, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», consentirebbe alle Regioni di stabilire quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, siano subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata d'inizio attività.

L'art. 22, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 consentirebbe poi alle Regioni di ampliare o circoscrivere il novero degli interventi subordinati a segnalazione certificata d'inizio attività.

La disposizione impugnata, in coerenza con le previsioni della legge statale, avrebbe subordinato i meri mutamenti di destinazione d'uso senza opere alla segnalazione certificata d'inizio attività.

4.- Con il secondo motivo del ricorso iscritto al reg. ric. n. 35 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri censura, sempre per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

4.1.- Tale previsione è sospettata di illegittimità costituzionale, in quanto consente «il riutilizzo per i fini di legge di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, nonché di immobili non utilizzati, anche diroccati, [...] in deroga alla disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali, nonché alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, approvato ai sensi della legge regionale 22 agosto 1984, n. 39 (Disciplina dei piani territoriali di coordinamento) e successive modificazioni e integrazioni».

4.2.- La previsione impugnata, nel dettare «una regola diversa, più lasca e più permissiva» che disciplina i «titoli abilitativi in modo difforme dalla regola generale», confliggerebbe sotto molteplici profili «con le norme statali in materia edilizia» e, in particolare, con l'art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Ad avviso del ricorrente, la normativa statale «consente il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici solo per edifici ed impianti di interesse pubblico previa deliberazione del Consiglio comunale, comunque nel rispetto delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia».

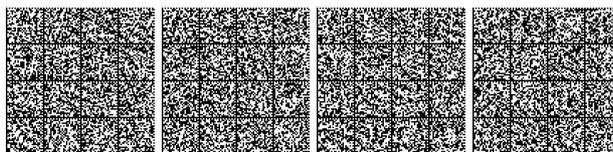
La disciplina in esame, peraltro, subordinerebbe «il permesso di costruire in deroga alle destinazioni d'uso per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse» a una «previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico» e alla condizione che dal mutamento di destinazione d'uso non derivi «un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni».

Il ricorrente evidenzia, inoltre, che la deroga, «nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza», può riguardare soltanto «i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché nei casi di cui al comma 1-*bis*, le destinazioni d'uso», nell'osservanza di quanto previsto dagli «articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444».

4.3.- Con il ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche le modificazioni apportate all'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

4.3.1.- Lo *ius superveniens* ha escluso la possibilità di derogare alla disciplina degli ambiti di rigenerazione urbana di cui al Capo II della legge della Regione Liguria 29 novembre 2018, n. 23 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo).

4.3.2.- Anche la nuova formulazione si porrebbe, tuttavia, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto contravverrebbe alla disciplina del permesso di costruire in deroga, di cui all'art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001, che costituisce principio fondamentale nella materia del governo del territorio.



4.4.- La Regione, nelle memorie di costituzione e nelle memorie illustrative depositate in entrambi i giudizi, ha chiesto di dichiarare inammissibili o comunque infondate le censure relative all'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, anche nella versione modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

4.4.1.- La questione sarebbe, anzitutto, inammissibile, in quanto non sarebbe pertinente il richiamo all'istituto del permesso di costruire in deroga, concernente le ipotesi in cui i Comuni «possono rilasciare il titolo edilizio in difformità dalla disciplina pianificatoria».

La disposizione impugnata, per contro, perseguirebbe la sola finalità di individuare «il campo di applicazione» di alcuni «interventi di limitata portata», riguardanti principalmente il «recupero, mediante riutilizzo, di immobili esistenti». Tale previsione rappresenterebbe, pertanto, il legittimo esercizio della competenza spettante al legislatore regionale.

4.4.2.- Nel merito, la questione non sarebbe fondata, in quanto il sistema della pianificazione non assurgerebbe a principio così assoluto e stringente da precludere le deroghe agli strumenti urbanistici locali, apportate dalla legge regionale, pur sempre sovraordinata (si richiama la sentenza di questa Corte n. 245 del 2018).

5.- Oggetto d'impugnazione - con il terzo motivo del ricorso iscritto al reg. ric. n. 35 del 2020 - sono anche gli artt. 3, comma 1, e 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, per contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.1.- Le disposizioni impuginate incentiverebbero «gli interventi su una pluralità di fabbricati, anche vetusti, disseminati su tutto il territorio regionale», anche quando si tratti di «immobili di interesse culturale e paesaggistico, sottoposti a tutela ai sensi della Parte II e della Parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

L'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 consente il riutilizzo di locali accessori e pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e di immobili non utilizzati, anche diruti, in deroga alla disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali e alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale.

L'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 «demanda unicamente ai Comuni» la scelta di escludere l'applicazione delle disposizioni della legge regionale, in relazione a specifiche esigenze di tutela paesaggistica e nelle sole fattispecie tassativamente indicate (il riutilizzo di locali contigui alla strada pubblica, e con esclusivo riguardo al riutilizzo per l'uso residenziale dei locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati). Tale disciplina incentiverebbe in maniera indiscriminata, al di fuori delle attribuzioni regionali, «gli interventi di modifica» e il mutamento della destinazione d'uso di immobili di interesse culturale.

5.2.- Le censure muovono dal presupposto che le disposizioni impuginate siano applicabili anche ai beni culturali, oggetto di tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e che, quanto ai beni sottoposti a vincolo paesaggistico, non prevedano alcuna clausola di salvaguardia «in favore del piano paesaggistico o di uno specifico stralcio di esso». Esse ometterebbero, dunque, di subordinare «l'applicazione della medesima normativa alla previa introduzione di un'apposita disciplina d'uso dei beni paesaggistici tutelati, elaborata d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali».

Sarebbe così svuotata la «funzione propria del piano paesaggistico», che è chiamato a dettare, «nell'ambito della considerazione complessiva del contesto tutelato» e nel quadro di una elaborazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali, «i criteri di gestione del vincolo», «la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni».

Sarebbe violata, pertanto, «la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio», rispetto alla quale costituiscono norme interposte le previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e, in particolare, quanto ai beni sottoposti a vincolo paesaggistico, gli artt. 135, 143 e 145.

Sarebbe violato anche l'art. 9 Cost., in quanto le previsioni censurate, nel consentire un indiscriminato «riutilizzo» degli immobili, anche di quelli culturali e «sottoposti a vincolo paesaggistico», recherebbero un «potenziale pregiudizio ai beni tutelati» e si porrebbero in «contrasto con il principio fondamentale della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione».

5.3.- Con il ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

5.3.1.- Lo *ius superveniens* ha sancito l'inderogabilità della disciplina regionale degli ambiti di rigenerazione urbana.



Ad avviso del ricorrente, tale modificazione non varrebbe a superare i vizi di illegittimità costituzionale già denunciati con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 35 del 2020.

5.3.2.- Il ricorrente assume che anche la nuova formulazione dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 violi gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Ad avviso del ricorrente, la previsione impugnata, nel consentire anche per «i beni sottoposti a tutela» il «riutilizzo in generalizzata deroga senza il necessario rispetto delle disposizioni di tutela dettate dallo Stato (con inclusi gli interventi di mutamento fisico della loro integrità) compromette il rispetto della tutela stessa, e invade» la sfera di competenza esclusiva dello Stato nella materia della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, in contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.4.- Nelle memorie di costituzione e nelle memorie illustrative depositate in ambedue i giudizi la Regione Liguria ha chiesto di dichiarare la non fondatezza delle censure.

Le disposizioni impugnate, in quanto volte a disciplinare interventi comunque soggetti alle procedure autorizzative di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, non inciderebbero «sui vincoli paesaggistici e monumentali» e non interferirebbero con la competenza dello Stato «in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio».

In mancanza di espressa deroga, le disposizioni del d.lgs. n. 42 del 2004 si imporrebbero a tutte le amministrazioni e ai privati, a prescindere dal loro espresso recepimento in fonti legislative e regolamentari.

Gli interventi in esame non potrebbero travalicare la categoria della ristrutturazione edilizia e, per altro verso, sarebbero comunque vincolati a conservare sia la volumetria sia la sagoma «dell'edificio eventualmente soggetto a demolizione e ricostruzione». Essi non determinerebbero, pertanto, alcuna modificazione apprezzabile «dell'assetto paesaggistico esistente».

In un'ottica di particolare tutela, il legislatore regionale avrebbe escluso gli edifici rurali di valore testimoniale dall'ambito applicativo degli interventi in esame e, con le novità introdotte dalla legge reg. Liguria n. 1 del 2020, avrebbe negato la possibilità di derogare agli strumenti urbanistici comunali per le fattispecie previste dalla legge reg. Liguria n. 23 del 2018 in materia di rigenerazione urbana e recupero del territorio agricolo. Le disposizioni derogatorie della legge impugnata non si applicherebbero nelle parti del territorio urbano e agricolo individuate dai Comuni mediante una procedura semplificata. In tali aree, l'attività edilizia sarebbe improntata a «finalità di recupero e di valorizzazione del patrimonio storico, culturale e paesaggistico» e a criteri rigorosi, nel rispetto della pianificazione territoriale regionale, compresa quella del Piano territoriale di coordinamento paesistico.

Non si potrebbe ravvisare, pertanto, il paventato «svuotamento del piano paesistico». La disciplina impugnata, in quanto «riferita ad interventi di limitata importanza» e coerente con le previsioni del d.lgs. n. 42 del 2004, non potrebbe interferire con il Piano paesaggistico in corso di elaborazione, chiamato a disciplinare gli interventi paesaggisticamente rilevanti nelle zone vincolate.

6.- Con il quarto motivo di ricorso (reg. ric. n. 35 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri censura, in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, commi 2 e 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

6.1.- L'art. 3, comma 2, della citata legge regionale prescrive, per i locali destinati alla permanenza di persone, un'altezza interna non inferiore a 2,40 metri e attribuisce rilievo all'altezza media, nel caso di altezze diverse dei locali da recuperare.

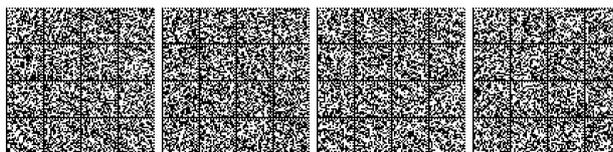
In virtù dell'art. 3, comma 3, il rispetto dei parametri di aeroilluminazione e dell'altezza minima interna è assicurato anche con opere edilizie che possono interessare i prospetti del fabbricato o mediante l'installazione di impianti e attrezzature tecnologiche.

6.2.- Il ricorrente assume che tali disposizioni contrastino, in primo luogo, con l'art. 1 del decreto ministeriale 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione), che definisce l'altezza minima interna utile dei locali adibiti ad abitazione. Tale altezza, pari a 2,70 metri, può essere ridotta a 2,40 metri per corridoi, disimpegni in genere, bagni, gabinetti e ripostigli.

Nei Comuni montani al di sopra dei mille metri sul livello del mare, è consentita una riduzione dell'altezza minima dei locali abitabili a 2,55 metri, in considerazione delle condizioni climatiche locali e della locale tipologia edilizia.

Regole peculiari si applicano alle altezze minime degli edifici situati in ambito di comunità montane, quando siano sottoposti a interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie e l'edificio presenti caratteristiche tipologiche specifiche del luogo meritevoli di conservazione.

Ad avviso del ricorrente, le previsioni regionali contrasterebbero anche con l'Allegato 1, punto 2.3. «Prescrizioni», numero 4, del decreto interministeriale 26 giugno 2015 (Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici), che consente di derogare in alcuni casi alle altezze minime dei locali di abitazione previste dal d.m. 5 luglio 1975.



Il ricorrente ritiene, inoltre, che le previsioni impugnate non siano coerenti con l'art. 5 del d.m. 5 luglio 1975, che prescrive, per tutti i locali degli alloggi, a eccezione di quelli destinati a servizi igienici, disimpegno, corridoi, vaniscala e ripostigli, una «illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso» e regola, per ciascun locale di abitazione, l'ampiezza della finestra.

Il ricorrente evidenzia che le norme in materia di altezza e aeroilluminazione, pur dettate da una fonte regolamentare, riguardano la salubrità e la vivibilità degli ambienti e sanciscono requisiti inderogabili ai fini del rilascio dell'abitabilità, nell'intento di «tutelare condizioni protette direttamente da norme primarie e costituzionali». Esse sarebbero dettate in diretta attuazione delle prescrizioni degli artt. 218, 344 e 345 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie).

Pertanto, ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate sarebbero lesive dell'art. 32 Cost., in quanto contrasterebbero «con i parametri interposti rappresentati dalle citate disposizioni del D.M. 5 luglio 1975», dirette a tutelare la salute e la sicurezza degli ambienti.

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le disposizioni impugnate si porrebbero in contrasto con i «principi fondamentali dettati dallo Stato a tutela della salute e del governo del territorio».

6.3.- La Regione Liguria, nel costituirsi in giudizio, ha chiesto di dichiarare inammissibili o comunque infondate le questioni promosse con riguardo all'art. 3, commi 2 e 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, sulla base di rilievi ribaditi anche nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza.

6.3.1.- In linea preliminare, la parte resistente contesta che le disposizioni del d.m. 5 luglio 1975 e del d.m. 26 giugno 2015, in quanto racchiuse in una fonte regolamentare, configurino un «parametro idoneo a supportare la dedotta violazione dell'assetto delle competenze legislative come delineato dalla Costituzione». Soltanto le disposizioni regolamentari dettate dallo Stato, nelle materie nelle quali è titolare di competenza legislativa esclusiva, potrebbero vincolare le Regioni.

Non sarebbe convincente la prospettazione che riconduce le previsioni regolamentari all'attuazione del r.d. n. 1265 del 1934.

Se l'art. 344 di tale fonte primaria definisce soltanto le materie oggetto di disciplina da parte dei regolamenti locali di igiene e sanità, l'art. 345 del citato regio decreto fissa le regole procedurali per l'approvazione dei regolamenti.

Quanto all'art. 218, si limiterebbe a demandare ai regolamenti degli enti locali il compito di stabilire le norme per la salubrità dell'aggregato urbano, nel rispetto delle istruzioni del Ministro dell'interno, che qualifica come mere «istruzioni di massima», ben diverse, dunque, dalle «previsioni costituenti principi fondamentali, inderogabili da parte delle Regioni nell'esercizio della potestà legislativa concorrente».

Quanto al dedotto contrasto con l'art. 32 Cost., dovrebbe riguardare, a tutto concedere, «il risultato del concreto esercizio» della competenza legislativa concorrente della Regione nella materia «governo del territorio».

L'impugnazione dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 non sarebbe sorretta da alcuna argomentazione.

6.3.2.- Nel merito, le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri non sarebbero fondate.

Altre leggi regionali, non impugnate, avrebbero previsto in termini analoghi il recupero dei vani e dei locali seminterrati.

La Regione ricorda, inoltre, che questa Corte, con la sentenza n. 245 del 2018, ha respinto il ricorso contro la legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), che farebbe pur sempre riferimento a un'altezza minima di 2,40 metri.

Secondo la sentenza citata, le prescrizioni della legge abruzzese, nel regolare in termini dettagliati l'altezza minima dei locali seminterrati e le modalità di misurazione dell'altezza, rappresenterebbero esercizio della competenza legislativa concorrente nella materia «governo del territorio» e si limiterebbero a incentivare il recupero dei vani seminterrati e accessori, nell'osservanza della normativa ambientale e dei principi fondamentali della disciplina urbanistica e edilizia.

Le previsioni impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri si prefiggerebbero, in ultima analisi, di temperare in maniera ragionevole gli interessi coinvolti, in armonia con la disciplina dettata da altre leggi regionali non impugnate o giudicate legittime da questa Corte. Da tali rilievi discenderebbe l'infondatezza delle questioni promosse.

7.- Con l'ultimo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020, è impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, che racchiude la disciplina intertemporale.



7.1.- Il ricorrente lamenta che la previsione citata sancisca l'applicazione della normativa derogatoria non solo agli immobili esistenti, ma anche, «con valenza retroattiva, ad immobili per la cui costruzione sia già stato conseguito il titolo abilitativo edilizio o l'approvazione dell'eventuale programma integrato di intervento».

Tale previsione consentirebbe «la regolarizzazione ex post di opere che, al momento della loro realizzazione, erano in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento, dando corpo a un intervento che esula dalle competenze regionali e risulta pertanto illegittimo».

7.2.- Il ricorrente, nel prospettare la violazione dell'art. 3 Cost., censura la mancanza di «un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» e di «ragioni costituzionalmente accettabili».

Sarebbe lesivo, inoltre, l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica e sarebbe imposto un arbitrario sacrificio alle «posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle singole condotte».

7.3.- Con il ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, sempre in riferimento all'art. 3 Cost., le modifiche introdotte all'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, che ha parzialmente ridefinito la descritta disciplina intertemporale.

7.3.1.- Tale ultima disposizione, pur sopprimendo il richiamo all'approvazione dell'eventuale programma integrato di intervento, lascerebbe inalterata «la previsione dell'applicabilità delle disposizioni regionali anche ai locali, alle pertinenze e agli immobili per i quali sia stato già conseguito il titolo edilizio abilitativo».

7.3.2.- Il ricorrente prospetta la violazione dell'art. 3 Cost., sulla base del rilievo che la disposizione impugnata, nell'estendere la deroga «con valenza retroattiva agli immobili già abilitati», lederebbe l'affidamento che la collettività ripone nella «certezza dei rapporti». Anche in questo caso, sarebbero sacrificate «le posizioni dei controinteressati che si sono determinati sulla base dell'assetto normativo previgente» e non si riscontrerebbe «un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza».

7.4.- La Regione Liguria, nella memoria di costituzione e nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, ha eccepito in linea preliminare l'improcedibilità del ricorso proposto con riguardo all'originaria versione dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, e ha comunque chiesto di dichiararlo inammissibile o infondato.

7.4.1.- La disposizione impugnata sarebbe stata sostituita a «pochissimi giorni» di distanza dalla sua entrata in vigore e si potrebbe dunque ipotizzare che non abbia nel frattempo ricevuto «concreta applicazione». Di qui l'improcedibilità del ricorso.

7.4.2.- Il motivo di ricorso sarebbe comunque inammissibile e infondato.

La disciplina in esame si applicherebbe esclusivamente agli immobili «legittimamente assentiti» e non determinerebbe, pertanto, alcun effetto di regolarizzazione «di interventi edilizi abusivamente realizzati».

7.5.- Quanto all'impugnazione dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella versione oggi vigente, la parte resistente, sia nella memoria di costituzione sia nella memoria illustrativa, ha chiesto di dichiararla inammissibile o comunque infondata.

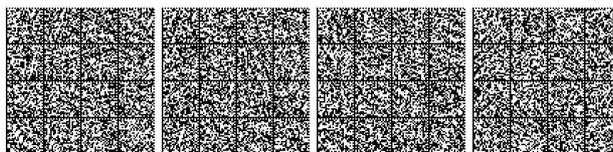
7.5.1.- Il motivo di ricorso sarebbe inammissibile, in quanto formulato in termini meramente assertivi. Il ricorrente, difatti, non avrebbe illustrato le ragioni che inducono a escludere la portata satisfattiva dello *ius superveniens* e a ravvisare una lesione dell'affidamento dei controinteressati.

7.5.2.- Nel merito, esso sarebbe comunque infondato, in quanto la disposizione, anche nella versione modificata, si riferirebbe ai soli immobili «legittimamente assentiti».

8.- Con il ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

8.1.- Nel sostituire l'art. 12, comma 2, della legge della Regione Liguria 5 aprile 2012, n. 10 (Disciplina per l'esercizio delle attività produttive e riordino dello sportello unico), la disposizione impugnata consente la realizzazione degli interventi di ampliamento degli insediamenti produttivi destinati ad attività artigianali, industriali e agrituristiche, ad alberghi tradizionali, a strutture turistico ricettive e ad attività socio-assistenziali e commerciali in deroga alla disciplina dei piani urbanistici e territoriali vigenti e/o in salvaguardia. È fatto salvo il rispetto degli standard urbanistici, della necessaria dotazione di parcheggi e delle opere di urbanizzazione.

8.2.- Il ricorrente denuncia, in primo luogo, il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per l'invasione della «sfera di potestà legislativa dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, come esercitata con gli articoli 20 e 21 del Codice di settore, e con le norme dello stesso Codice che impongono la pianificazione congiunta (artt. 135, 143 e 145)».



Con riguardo a «interventi modificativi - addirittura di sostituzione edilizia -», la disposizione impugnata sancirebbe una «deroga generalizzata agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, anche se operanti in salvaguardia», in mancanza «di prescrizioni che impongano comunque il rispetto delle norme contenute nella Parte II del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, o in ogni caso del piano paesaggistico sovraordinato».

Nel consentire «in modo generalizzato (ed indiscriminato) sull'intero territorio regionale l'ampliamento dei complessi immobiliari, e quindi anche di quelli sottoposti a vincolo», la previsione impugnata svuoterebbe la funzione del Piano paesaggistico, chiamato a «dettare, per ciascuna area tutelata, le prescrizioni del caso, le trasformazioni compatibili e quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni», nell'ambito di una pianificazione congiunta tra lo Stato e le Regioni.

Sarebbe violato anche l'art. 9 Cost., «che attribuisce allo Stato la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico». Ad avviso del ricorrente, l'esecuzione di lavori «in deroga generalizzata agli strumenti di pianificazione, e senza il contestuale limite del rispetto delle norme statali», recherebbe un «potenziale pregiudizio» ai «beni tutelati (soprattutto quelli di interesse culturale)» interessati da tali lavori.

8.3.- La Regione Liguria, nella memoria di costituzione e nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, ha chiesto di dichiarare le questioni inammissibili o comunque infondate.

8.3.1.- In linea preliminare, la parte resistente ha evidenziato che la disposizione impugnata non modifica i presupposti degli interventi di ampliamento, disciplinati dall'art. 12, comma 1, della legge reg. Liguria n. 10 del 2012, ma si prefigge unicamente di adeguare la normativa regionale al nuovo procedimento unico. Il profilo di illegittimità costituzionale non risiederebbe nella previsione impugnata e la questione sarebbe, pertanto, inammissibile.

8.3.2.- Nel merito, le questioni non sarebbero fondate.

L'impugnato art. 8, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Liguria n. 1 del 2020 non contemplerebbe alcuna deroga alla «disciplina statale posta a presidio dei beni soggetti a tutela» e farebbe salva anche l'applicazione del Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, che rappresenta - fino all'approvazione del Piano paesaggistico - l'atto di pianificazione preordinato alla tutela del paesaggio.

La mancanza di un espresso richiamo alle norme del codice dei beni culturali e del paesaggio, provviste di «autonoma forza precettiva» a prescindere da un apposito atto di recepimento, non equivarrebbe a una deroga. Sarebbero le stesse leggi regionali di settore (art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2014, n. 13, recante «Testo unico della normativa regionale in materia di paesaggio», e art. 34 della legge della Regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 33, recante «Testo unico in materia di cultura») a imporre ex professo il rispetto delle prescrizioni inderogabili della normativa statale.

Il legislatore regionale avrebbe inoltre dettato prescrizioni specifiche, volte a migliorare l'aspetto esteriore delle costruzioni e a salvaguardare le alberature di pregio presenti nell'area di intervento, e avrebbe imposto di mettere a dimora alberature ad alto fusto, al fine di mitigare l'impatto visivo prodotto dagli interventi di ampliamento.

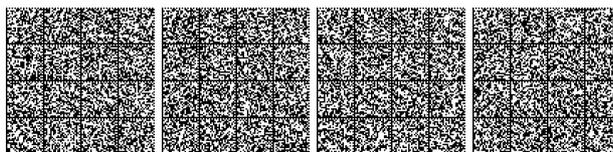
9.- All'udienza del 27 aprile 2021, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 9, 32, 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, secondo periodo; 3, commi 1, 2 e 3; 4, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 30 (Disciplina per il riutilizzo di locali accessori, di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati).

Con successivo ricorso, iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 9, 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, Cost., gli artt. 8, comma 1, lettera *b*), e 24, commi 2 e 3, della legge della Regione Liguria 6 febbraio 2020, n. 1 (Adeguamento della legislazione regionale in materia di disciplina edilizia per le attività produttive alla disciplina statale e altre disposizioni in materia di governo del territorio).

2.- Il ricorso iscritto al reg. ric. n. 41 del 2020 promuove questioni relative all'art. 24, commi 2 e 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, che modifica rispettivamente gli artt. 3, comma 1, e 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, già impugnati con il ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020, e investe, altresì, l'art. 8, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, censurato per ragioni in gran parte analoghe a quelle illustrate con riguardo alla disciplina di cui all'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.



In ragione della stretta connessione che lega le disposizioni oggetto dei due ricorsi e dell'analogia che si ravvisa tra alcune delle censure proposte, i giudizi vanno riuniti, per essere trattati congiuntamente e definiti con un'unica pronuncia.

3.- Con il primo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020, è impugnato, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

3.1.- Con riguardo ai locali accessori e alle pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, la disciplina in esame assoggetta gli interventi di «mero mutamento di destinazione d'uso senza opere» alla segnalazione certificata d'inizio attività prevista dall'art. 13-*bis* della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), che a sua volta richiama l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), con le successive modificazioni e integrazioni.

3.2.- Il ricorrente prospetta il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, con il principio fondamentale nella materia «governo del territorio», che, per il mutamento di destinazione d'uso idoneo a determinare «il passaggio da una categoria urbanistica ad un'altra», richiede «il rilascio del permesso di costruire» o comunque la «SCIA [segnalazione certificata d'inizio attività] alternativa al permesso di costruire», contraddistinta da «un procedimento aggravato».

Il regime dei titoli abilitativi per i diversi interventi edilizi non potrebbe variare da Regione a Regione e dovrebbe essere omogeneo «su tutto il territorio nazionale».

3.3.- La Regione Liguria ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità della questione.

3.3.1.- Il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. non deriverebbe dalla disposizione impugnata, ma dall'art. 13-*bis* della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, che regola i mutamenti di destinazione d'uso senza opere. L'impugnato art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 si limiterebbe a richiamare tale disposizione.

3.3.2.- L'eccezione non è fondata.

Non rileva che il Presidente del Consiglio dei ministri non abbia impugnato l'art. 13-*bis* della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, in quanto nei giudizi in via principale non opera l'istituto dell'acquiescenza. La disposizione oggi sottoposta allo scrutinio di questa Corte, nel richiamare la previsione anteriore, ha l'effetto di reiterare la lesione che fonda l'interesse a ricorrere (di recente, sentenza n. 107 del 2021, punto 2.3. del Considerato in diritto).

La questione, pertanto, è ammissibile.

3.4.- Essa è fondata, nei limiti e per i motivi di séguito precisati.

3.4.1.- Occorre ricostruire, nell'evoluzione più recente, il contesto normativo in cui la disposizione impugnata si colloca.

La destinazione d'uso connota l'immobile sotto l'aspetto funzionale, condiziona il carico urbanistico, legato al fabbisogno di strutture e di spazi pubblici, e incide sull'ordinata pianificazione del territorio. Il legislatore statale ha avvertito, pertanto, l'esigenza di disciplinare i mutamenti rilevanti della destinazione d'uso, proprio per gli effetti pregiudizievoli che potrebbero produrre sull'assetto urbanistico.

A tale riguardo, viene in rilievo l'art. 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)», inserito dall'art. 17, comma 1, lettera *n*), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164.

Nel far salve le diverse previsioni delle leggi regionali, la disposizione citata identifica i mutamenti rilevanti della destinazione d'uso in «ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale» (comma 1). Tra le categorie funzionali, il legislatore enumera quella residenziale, quella turistico-ricettiva, quella produttiva e direzionale, quella commerciale, quella rurale.

Il passaggio a una categoria funzionale autonoma, anche quando non sia accompagnato dall'esecuzione di opere edilizie, è rilevante, in quanto implica un più elevato impatto sul carico urbanistico, che si configura come rapporto di proporzione quali-quantitativa tra insediamenti e standard per servizi di una determinata zona territoriale.

L'art. 23-*ter*, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, come sostituito dall'art. 10, comma 1, lettera *m*), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, conferisce rilievo alla destinazione d'uso stabilita dal titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile o che l'ha legittimata e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio riguardante l'intero immobile o unità immobiliare, «integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali».



L'art. 23-ter, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 dispone che le Regioni adeguino la propria legislazione ai principi stabiliti dalla normativa statale in tema di mutamenti d'uso urbanisticamente rilevanti, entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore. Decorso inutilmente tale termine, i principi in esame trovano comunque applicazione.

L'ultimo periodo dell'art. 23-ter, comma 3, t.u. edilizia consente in ogni caso il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale e fa salve, a tale riguardo, le diverse previsioni delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali.

L'art. 10, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 completa la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso.

Sono le Regioni a stabilire «quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti», siano subordinati a permesso di costruire e quali a segnalazione certificata di inizio attività.

La disciplina di dettaglio elaborata dalle Regioni si deve coordinare con l'art. 10, comma 1, t.u. edilizia, che individua gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio subordinati a permesso di costruire. Essi consistono negli «interventi di nuova costruzione» (lettera a), negli «interventi di ristrutturazione urbanistica» (lettera b), negli «interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42» (lettera c).

Gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui al citato art. 10, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001 possono essere realizzati mediante segnalazione certificata d'inizio attività alternativa al permesso di costruire (art. 23, comma 01, lettera a, del d.P.R. n. 380 del 2001), secondo un procedimento aggravato, che impone, tra l'altro, al proprietario dell'immobile o agli altri soggetti legittimati di presentare allo sportello unico la segnalazione almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, «accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie» (art. 23, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001).

3.4.2.- La definizione dei titoli abilitativi per i diversi interventi edilizi costituisce principio fondamentale nella materia di legislazione concorrente «governo del territorio» e vincola la normativa regionale di dettaglio (con specifico riguardo ai mutamenti di destinazione d'uso, sentenza n. 2 del 2021, punto 2.3.2. del Considerato in diritto).

Dall'art. 10, comma 2, t.u. edilizia, si evince il principio fondamentale che prescrive, per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili o di loro parti, un vaglio dell'autorità amministrativa, rimesso alle più puntuali determinazioni della Regione, nel rispetto della normativa statale di principio. Tale vaglio si esplica nella segnalazione certificata d'inizio attività, con l'attivazione di controlli successivi, oppure, con più pregnante carattere preventivo, nel permesso di costruire, «fermo il vincolo, stabilito dall'art. 10, comma 1, t.u. edilizia, della necessità del permesso (tra l'altro) per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici (permesso eventualmente sostituibile con la "super SCIA", ex art. 23, comma 01, lettera a, dello stesso testo unico)» (sentenza n. 2 del 2021, punto 17.3. del Considerato in diritto).

Con particolare riguardo ai locali accessori e alle pertinenze, anche collocati in piani seminterrati, la disposizione impugnata disciplina i mutamenti della destinazione d'uso senza opere, che si traducono in «forme di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare comportanti il passaggio ad una diversa categoria funzionale», tra quelle indicate dallo stesso legislatore regionale: residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, rurale, autorimesse e rimessaggi, servizi (art. 13, comma 1, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, richiamato dal successivo art. 13-bis della medesima legge regionale, a sua volta richiamato dall'impugnato art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019).

Nel prevedere la segnalazione certificata d'inizio attività, la normativa in esame si allinea all'art. 10, comma 2, t.u. edilizia, che, in via generale, consente alle Regioni di determinare quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili, o di loro parti, richiedano il permesso di costruire e quali siano sottoposti alla mera SCIA.

Dalla normativa statale di principio, la disciplina regionale, tuttavia, si discosta, nella parte in cui, in virtù della sua formulazione generale e onnicomprensiva, ritiene sufficiente la SCIA ordinaria anche per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili posti nei centri storici, in contrasto con le esigenze di più incisiva tutela che presiedono a tale normativa.



Questa Corte ha affermato di recente che la disciplina del testo unico dell'edilizia, interpretata alla luce della giurisprudenza amministrativa e di legittimità, «impone il permesso di costruire per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici anche in assenza di opere» (sentenza n. 2 del 2021, punto 2.3.1. del Considerato in diritto).

Dall'art. 10, comma 1, lettera c), t.u. edilizia si può desumere, difatti, che il legislatore statale considera con particolare rigore, assoggettandoli al preventivo rilascio del permesso di costruire, gli interventi idonei a determinare un mutamento di destinazione d'uso nelle zone territoriali omogenee A di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, recante «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765».

Si tratta delle «parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi». La peculiarità di tali zone territoriali omogenee e dunque le più gravi ripercussioni dei mutamenti di destinazioni d'uso sull'armonico sviluppo urbanistico impongono una più energica tutela, vanificata da una normativa che ritiene sufficiente la SCIA ordinaria e prevede soltanto controlli successivi.

3.4.3.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella parte in cui subordina gli interventi consistenti nel mero mutamento di destinazione d'uso senza opere alla segnalazione certificata d'inizio attività/SCIA di cui all'art. 13-*bis* della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, anche con riguardo agli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A, di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968.

4.- Con il secondo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

4.1.- La disposizione in esame consente il riutilizzo per i fini di legge di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e di immobili non utilizzati, anche diroccati, in deroga alla disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali.

4.2.- Il ricorrente argomenta che tale disposizione contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con il principio fondamentale, espresso dall'art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001, che sottopone a rigorose condizioni il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali.

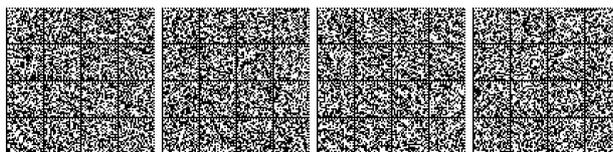
Tale permesso potrebbe essere rilasciato soltanto «per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490», recante «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352», e nel rispetto «delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia» (art. 14, comma 1, t.u. edilizia).

Per gli interventi di ristrutturazione edilizia attuati in aree industriali dismesse, potrebbe essere rilasciato il permesso di costruire in deroga alle destinazioni d'uso solo previa deliberazione del Consiglio comunale e a condizione che non vi sia un aumento della superficie coperta (art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia). Nel caso degli insediamenti commerciali, il legislatore impone l'osservanza dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che riconduce a un «principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

Il ricorrente evidenzia che la deroga sarebbe subordinata al «rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza» e riguarderebbe i soli «limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi» e, nei casi degli interventi di ristrutturazione edilizia, le destinazioni d'uso. Non potrebbero essere derogati i limiti di densità edilizia, di altezza degli edifici e di distanza tra i fabbricati, sanciti, rispettivamente, dagli artt. 7, 8 e 9 del d.m. n. 1444 del 1968 (art. 14, comma 2, t.u. edilizia).

Il legislatore regionale avrebbe dettato una diversa disciplina, «più lasca e più permissiva», e regolerebbe i titoli abilitativi in modo difforme dalla normativa statale, «che non può ammettere per sua natura differenziazioni territoriali».

4.3.- Con il ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020, il Presidente del Consiglio impugna, inoltre, sempre in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella versione modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.



4.3.1.- La disposizione citata ha escluso la possibilità di derogare alla «disciplina degli ambiti di rigenerazione urbana di cui al Capo II della legge della Regione Liguria 29 novembre 2018, n. 23 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo)».

4.3.2.- Lo *ius superveniens* non varrebbe, tuttavia, a porre rimedio ai vizi di illegittimità costituzionale censurati con il ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020 e alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto «con i principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia del governo del territorio».

4.4.- In primo luogo, occorre esaminare le eccezioni preliminari formulate dalla parte resistente.

4.4.1.- Secondo la difesa della Regione Liguria, le questioni sarebbero inammissibili, in quanto non sarebbe pertinente il richiamo all'istituto del permesso di costruire in deroga.

4.4.2.- L'eccezione non è fondata.

Il motivo di ricorso è avvalorato da un'argomentazione sufficiente a superare il vaglio di ammissibilità. Se sia o meno appropriato il riferimento al permesso di costruire in deroga, è profilo che attiene al merito delle questioni.

Non vi sono, dunque, ostacoli all'esame del merito.

4.5.- Le questioni, promosse con riguardo all'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella introdotta dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, oggi vigente, non sono fondate, nei termini di séguito indicati.

4.5.1.- Le censure si appuntano sulla deroga ai vigenti strumenti e piani urbanistici comunali, deroga che l'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020 ha inteso delimitare, escludendo dal suo campo applicativo la disciplina degli ambiti di rigenerazione urbana.

Nella prospettiva del ricorrente, tale deroga, pur così circoscritta, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, con i principi fondamentali espressi nella materia del governo del territorio dall'art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001.

La normativa interposta è stata modificata dall'art. 10 del d.l. n. 76 del 2020, come convertito.

Con riguardo agli interventi di ristrutturazione edilizia, l'art. 14, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001, nella formulazione introdotta dall'art. 10, comma 1, lettera f), numero 1), del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, ammette la richiesta di permesso di costruire previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesti l'interesse pubblico e circoscrive quest'ultimo «alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento». Nel caso di insediamenti commerciali, permane la necessità di rispettare le disposizioni dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

Quanto all'art. 14, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, che definisce l'ampiezza della deroga, l'art. 10, comma 1, lettera f), numero 2), del d.l. n. 76 del 2020 puntualizza che la deroga può riguardare le destinazioni d'uso, sempre che tali destinazioni siano ammissibili.

Le richiamate modificazioni della normativa interposta non mutano i termini delle questioni, che si incentrano sull'inosservanza dei presupposti di legittimità del permesso di costruire in deroga.

4.5.2.- La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che il regime dei titoli abilitativi per le categorie dei vari interventi edilizi costituisce principio fondamentale della materia di legislazione concorrente «governo del territorio» e vincola così la legislazione regionale di dettaglio (fra le molte, sentenze n. 54 del 2021, punto 4.1. del Considerato in diritto, n. 2 del 2021, punto 2.3.2. del Considerato in diritto, e n. 68 del 2018, punto 10.1. del Considerato in diritto).

La disciplina impugnata, tuttavia, non ha introdotto una deroga non consentita al regime statale dei titoli abilitativi e non ha delineato - come nella fattispecie scrutinata da questa Corte nella sentenza n. 282 del 2016 - una peculiare tipologia di permesso di costruire in deroga, svincolata dal preventivo vaglio del Consiglio comunale e volta a legittimare qualsiasi difformità.

La disposizione in esame ha il fine precipuo di definire il campo di applicazione degli interventi di riutilizzo dei locali accessori e delle pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e degli immobili non utilizzati, anche diruti, e concerne i profili eminentemente urbanistici degli interventi, senza alterare il regime dei titoli abilitativi.

Le deroghe alla pianificazione comunale devono essere inquadrare nella finalità sottesa alla disciplina impugnata, che si prefigge di «incentivare il riuso del patrimonio edilizio esistente e ridurre il consumo di suolo, incentivare l'inserimento di funzioni per lo sviluppo economico dei territori montani, di retro-costa e urbani interni, nonché favorire l'installazione di impianti tecnologici di contenimento dei consumi energetici e delle emissioni in atmosfera» (art. 1, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019). Tale finalità fonda e al tempo stesso delimita la deroga prevista e impone di intenderla in modo coerente con gli obiettivi perseguiti dal legislatore ligure, senza estenderne la portata ad aspetti estranei all'intervento riformatore, come quelli concernenti la disciplina dei titoli abilitativi.



È in tale contesto che la legge regionale, «fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali» (sentenza n. 245 del 2018, punto 9.1. del Considerato in diritto e, nello stesso senso, sentenza n. 179 del 2019, punto 12.4. del Considerato in diritto), statuisce una deroga alla pianificazione comunale, senza stravolgere il regime dei titoli abilitativi, che si sostanzia in un principio fondamentale nella materia «governo del territorio».

Prospettata con riguardo al contrasto con la disciplina del permesso di costruire in deroga, la censura si rivela dunque non fondata, nei termini sopra indicati.

5.- Con il terzo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020 sono impugnati gli artt. 3, comma 1, e 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.1.- L'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 è impugnato in quanto, nel disciplinare gli interventi di riutilizzo di vani accessori, pertinenze, immobili non utilizzati, non sancisce alcuna clausola di salvaguardia «a favore del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Quanto all'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, le censure vertono sul fatto che tale disciplina affidi soltanto ai Comuni, in relazione a specifiche esigenze di tutela paesaggistica e soltanto nelle fattispecie tassativamente indicate (il riutilizzo per l'uso residenziale di locali accessori e pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati e contigui alla strada pubblica), «la limitazione dell'ambito di applicazione della disciplina introdotta dalla stessa legge, senza parimenti escludere dall'ambito applicativo della legge i beni sottoposti a tutela ai sensi della Parte II [del codice] dei beni culturali e del paesaggio».

5.2.- Le censure muovono dal presupposto che le leggi regionali impuginate, nel promuovere gli interventi di riutilizzo di un gran numero di «fabbricati, anche vetusti, disseminati su tutto il territorio regionale», riguardino anche gli «immobili di interesse culturale e paesaggistico, sottoposti a tutela ai sensi della Parte II e della Parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Sarebbe consentito, in particolare, il generale riutilizzo di «immobili potenzialmente, per la loro vetustà, di interesse culturale» e «di immobili, anche sottoposti a vincolo paesaggistico», senza la «previa introduzione di un'apposita disciplina d'uso [...] elaborata d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi degli articoli 135, comma 1, e 143, comma 2, del Codice di settore».

Ne deriverebbe il «sostanziale svuotamento della funzione propria del piano paesaggistico», chiamato a dettare, per ogni area tutelata, «i criteri di gestione del vincolo» e a individuare le «trasformazioni compatibili» e «quelle vietate». Sarebbe compromessa, inoltre, l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, peraltro oggetto di un obbligo di elaborazione congiunta con riferimento ai beni vincolati.

Alla luce di tali premesse, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), poiché sarebbe lesa «la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio», rispetto alla quale «le previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono norme interposte».

La disciplina impugnata, inoltre, si porrebbe in contrasto con l'art. 9 Cost., che sancisce «il principio fondamentale della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione» e «pone la tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto», in quanto gli interventi che incentiva arrecherebbero un «potenziale pregiudizio ai beni tutelati».

5.3.- Con il ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri censura la disciplina dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

5.3.1.- Lo *ius superveniens* ha sancito l'inderogabilità della disciplina regionale relativa agli ambiti di rigenerazione urbana.

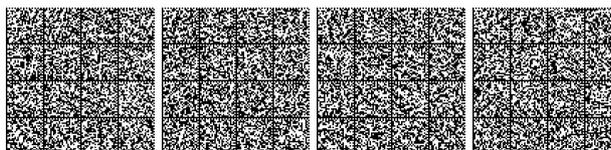
5.3.2.- Pur modificata in senso restrittivo, la disposizione impugnata presenterebbe i medesimi vizi di incostituzionalità già denunciati con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 35 del 2020.

Essa violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riservano rispettivamente allo Stato la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico e la connessa potestà legislativa esclusiva.

5.4.- Occorre esaminare, in via prioritaria, la questione di legittimità costituzionale relativa alla violazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Con riguardo sia all'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, oggi vigente, sia all'art. 4, commi 1 e 2, della medesima legge regionale, la questione non è fondata, nei termini di séguito indicati.

5.4.1.- Il ricorrente ritiene che entrambe le disposizioni impuginate deroghino alle previsioni di tutela delineate dal d.lgs. n. 42 del 2004 in tema di beni culturali e paesaggistici.



Gli interventi di riutilizzo incentivati dal legislatore regionale riguarderebbero - senza eccezioni di sorta - anche immobili di interesse culturale e paesaggistico e così vanificherebbero, in particolare, l'impronta unitaria della relativa pianificazione e il vincolo della elaborazione congiunta del Piano paesaggistico tra lo Stato e le Regioni.

La violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» è dedotta sotto questo specifico profilo ed è avvalorata dal puntuale richiamo alla «normativa interposta» del Codice di settore in tema di beni culturali (artt. 20 e 21 del d.lgs. n. 42 del 2004) e di beni paesaggistici (artt. 135, 143 e 145 del medesimo decreto legislativo).

5.4.2.- Questa Corte, anche di recente, ha ribadito che «[a]ffinché sia preservato il valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica (sul quale, fra le molte, sentenze n. 11 del 2016, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014), deve [...] essere salvaguardata la complessiva efficacia del Piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006)» (sentenza n. 74 del 2021, punto 3.2.2. del Considerato in diritto).

5.4.3.- Il ricorrente muove dall'assunto che l'omesso richiamo delle previsioni di tutela del codice di settore equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

A tale assunto si contrappongono argomenti di ordine testuale e sistematico.

5.4.3.1.- Il legislatore regionale ha inteso derogare ex professo alla sola disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali e a quella fissata dal vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale.

A fronte di un'indicazione espressa, che circoscrive l'ambito applicativo delle deroghe, non si può attribuire al mancato richiamo delle prescrizioni del codice di settore la portata di una deroga indiscriminata, che esula dalle specifiche finalità della normativa regionale e contraddice la forza imperativa della disciplina statale, ribadita anche dal legislatore ligure con riguardo ai beni culturali (art. 34 della legge della Regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 33, recante «Testo unico in materia di cultura») e a quelli paesaggistici (art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2014, n. 13, recante «Testo unico della normativa regionale in materia di paesaggio»).

Alla luce di tali elementi, il silenzio del legislatore regionale non consente di affermare, come fa il ricorrente, che vi sia una deroga generalizzata.

5.4.3.2.- Gli interventi edilizi di recupero di locali accessori, pertinenze e immobili non utilizzati devono essere realizzati nel rispetto delle prescrizioni sui beni culturali e dei vincoli posti dal Piano paesaggistico in corso di elaborazione. Tale disciplina mantiene intatta la sua forza precettiva, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario, tanto più necessarie in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti.

La normativa regionale, pertanto, deve essere interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell'ambiente e del paesaggio, come questa Corte ha affermato anche di recente con riguardo a una disciplina veneta finalizzata al recupero dei sottotetti (sentenza n. 54 del 2021, punto 3.2. del Considerato in diritto).

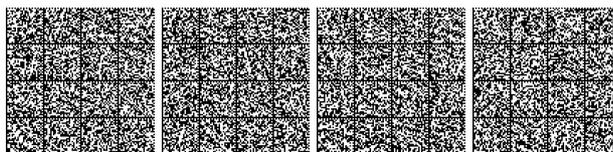
Così intesa, la disciplina impugnata non pregiudica l'unitarietà e la vincolatività della pianificazione paesaggistica, né mette a repentaglio l'obbligatorietà dell'elaborazione congiunta del Piano paesaggistico.

5.4.4.- Le medesime considerazioni privano di fondamento anche le censure relative all'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, che attribuisce ai Comuni il potere di individuare, entro la data del 30 aprile 2020, «limitatamente al riutilizzo di locali contigui alla strada pubblica» parti del territorio escluse dall'applicazione della normativa sul recupero di locali accessori e pertinenze, in funzione di «specifiche esigenze di tutela paesaggistica o igienico-sanitaria e nel rispetto della disciplina dei piani di bacino e dei piani dei parchi» o anche in presenza di «fenomeni di risalita della falda».

Tale normativa non demanda ai Comuni il potere di individuare i beni oggetto di tutela, in un contesto di deroga generalizzata alle previsioni del d.lgs. n. 42 del 2004, sia con riguardo ai beni culturali, sia con riguardo ai beni paesaggistici. La forza cogente di tali disposizioni rimane intatta e i Comuni - in un'ottica di più elevata tutela e in relazione a esigenze specifiche, tassativamente indicate e connesse agli interessi affidati alla cura degli enti territoriali - possono individuare porzioni del territorio in cui la legge in esame non trova applicazione.

Per le medesime ragioni, non risulta violato l'art. 9 Cost.

5.5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 è invece fondata per violazione dell'art. 9 Cost. con riferimento a un ulteriore e autonomo precetto contenuto nella disposizione impugnata, che deroga «alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, approvato ai sensi della legge regionale 22 agosto 1984, n. 39 (Disciplina dei piani territoriali di coordinamento) e successive modificazioni e integrazioni».



5.5.1.- L'art. 9 Cost. sancisce il principio fondamentale della tutela del paesaggio, che assurge a valore primario e assoluto e investe i contenuti ambientali e culturali connessi alla «morfologia del territorio», dunque all'«ambiente nel suo aspetto visivo» (sentenza n. 367 del 2007, punto 7.1. del Considerato in diritto).

La disposizione impugnata entra in conflitto con tale principio fondamentale, nella parte in cui consente la realizzazione degli interventi di riutilizzo di locali accessori e pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminter-rati, e di immobili non utilizzati, anche diruti, in deroga alla disciplina del Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale.

5.5.2.- Per la disamina del merito della questione, è necessario inquadrare tale piano nell'evoluzione normativa che ha caratterizzato la pianificazione regionale con riguardo alla tutela dell'ambiente e del paesaggio.

In base alla legge reg. Liguria n. 39 del 1984, la Regione provvede alla «formazione di piani territoriali di coordinamento in coerenza con gli indirizzi della programmazione regionale e di un quadro unitario di pianificazione», allo scopo di disciplinare, coordinare e orientare le attività di trasformazione del territorio, considerate nel loro complesso o con riguardo a specifici settori di intervento (art. 1).

I piani territoriali di coordinamento provvedono a indicare anche i termini di destinazione d'uso, l'organizzazione spaziale dei sistemi insediativi e infrastrutturali nonché gli interventi a protezione dell'ambiente in relazione alla potenzialità d'uso delle risorse territoriali e ai loro valori storico-culturali (art. 2, primo comma).

Tra i possibili contenuti dei piani territoriali di coordinamento, il legislatore regionale enumera: «a) l'individuazione e/o il coordinamento dei più rilevanti interventi infrastrutturali; b) la definizione dei sistemi delle attrezzature per servizi di livello sovracomunali e degli impianti speciali, sotto il profilo della loro organizzazione territoriale ed eventualmente della localizzazione; c) la disciplina dei modi e delle forme di utilizzazione del patrimonio ambientale nelle sue diverse espressioni insediativa, ecologica, naturalistica, paesistica, archeologica e storico-artistica, ai fini della sua conoscenza sistematica, valorizzazione e tutela; d) l'indicazione degli interventi preordinati alla difesa del suolo nonché alla salvaguardia ed utilizzazione delle risorse idriche, con particolare riguardo alle opere di sistemazione idraulica, idraulico-forestale ed idraulico-agraria; e) la definizione degli assetti costieri nei diversi rapporti strutturali e funzionali corrispettivi territori retrostanti; f) l'indicazione in termini qualitativi e quantitativi delle direttrici di sviluppo residenziale, produttivo, commerciale, turistico ed agricolo; g) l'individuazione di zone idonee anche sotto il profilo dell'impatto ambientale alla concentrazione di insediamenti produttivi, entro le quali delimitare le aree ad esso destinate, nonché l'indicazione del relativo dimensionamento» (art. 2, secondo comma, della legge reg. Liguria n. 39 del 1984).

Il Piano territoriale di coordinamento, per l'ambito territoriale e per i settori di intervento ai quali si riferisce, costituisce, tra l'altro, sede di coordinamento «dei piani relativi alla tutela diretta dell'ambiente, quali il piano di risanamento delle acque di cui all'articolo 4 della legge 10 giugno 1976, n. 319 e il piano di risanamento per il miglioramento della qualità dell'aria adottato in conseguenza del provvedimento di cui all'articolo 4, ultimo comma della legge 23 dicembre 1978, n. 833» (art. 3, primo comma, lettera c, della legge reg. Liguria n. 39 del 1984).

I piani territoriali di coordinamento sono sovraordinati agli strumenti urbanistici comunali (art. 5, primo comma, della legge reg. Liguria n. 39 del 1984).

Il Piano territoriale di coordinamento paesistico coniuga le funzioni di disciplina urbanistica con quelle di tutela dei valori paesistici ed ambientali ed è riconducibile, pertanto, alla categoria dei piani tematici, che adempiono a una funzione più complessa di quella di coordinamento dell'assetto urbanistico regionale, caratteristica dei piani territoriali.

Tale piano incide non solo sulla regolamentazione urbanistica di ordine generale, con efficacia vincolante verso i Comuni, ma può contenere, altresì, la puntuale indicazione di vincoli e prescrizioni volti alla tutela del paesaggio e dell'ambiente e provvisti di forza cogente anche verso i privati proprietari. La molteplicità degli interessi coinvolti dalla pianificazione si riflette nella complessità delle funzioni, che non si esauriscono nel vincolo di direttiva verso il Comune (Consiglio di Stato, sezione quarta, decisione 26 settembre 2001, n. 5038).

Nella legislazione ligure il sistema della pianificazione paesaggistica ha registrato un'evoluzione continua, culminata nella transizione, non ancora compiuta, verso il Piano paesaggistico.

L'art. 3, comma 1, della legge della Regione Liguria 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale) definisce le funzioni della pianificazione territoriale di livello regionale, deputata a fornire «il quadro generale di riferimento per le scelte pianificatorie ai diversi livelli relativamente alle componenti paesistica, ambientale, insediativa ed infrastrutturale, in coerenza con gli obiettivi ed i contenuti della programmazione economica-sociale regionale».

L'art. 3, comma 2, della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, nella formulazione modificata dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Liguria 18 novembre 2016, n. 29, recante «Prime disposizioni in materia urbanistica e di attività edilizia in attuazione della legge regionale 16 febbraio 2016, n. 1 (Legge sulla crescita)», individua gli strumenti della pianificazione territoriale regionale nel Piano territoriale regionale (PTR) e nel Piano paesaggistico.



L'art. 3, comma 3-*bis*, della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, aggiunto dall'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2016 e poi modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Liguria 7 agosto 2018, n. 15, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale) e altre disposizioni di adeguamento in materia di governo del territorio», attribuisce al Piano paesaggistico «i contenuti e gli effetti previsti negli articoli 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42/2004 e successive modificazioni e integrazioni» e ne stabilisce la predisposizione «con modalità di elaborazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali e secondo le procedure previste dall'articolo 14-*bis*».

L'art. 68, comma 1, della legge reg. Liguria n. 36 del 1997 regola la fase transitoria e dispone che, fino all'approvazione del Piano paesaggistico, operino le previsioni del Piano territoriale di coordinamento paesistico approvato con deliberazione del Consiglio regionale del 26 febbraio 1990, n. 6, «limitatamente all'assetto insediativo del livello locale, con le relative norme di attuazione in quanto applicabili».

Nella memoria di costituzione depositata nel giudizio introdotto dal ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020, la Regione Liguria evidenzia che il Piano territoriale di coordinamento paesistico rappresenta «l'atto di pianificazione preordinato alla tutela paesaggistica» nelle more dell'approvazione del Piano paesaggistico, che è «in corso di elaborazione congiunta».

5.5.3.- Il ricorrente argomenta che l'impugnato art. 3 «mantiene salva solo una parte del PTRC regionale» e pone l'accento sul fatto che - nell'attesa dell'approvazione del Piano paesaggistico, in corso di elaborazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali - una deroga strutturata in termini generali possa recare pregiudizio ai valori tutelati dall'art. 9 Cost.

Tali argomenti colgono nel segno.

La disposizione impugnata sancisce una deroga di particolare ampiezza al Piano territoriale di coordinamento paesistico, preordinato a tutelare il paesaggio e l'ambiente e destinato a trovare applicazione - come la stessa difesa regionale riconosce - fino all'approvazione definitiva del Piano paesaggistico.

A fronte di una deroga di tale latitudine, che peraltro si affianca alla deroga alla pianificazione comunale, non esclude l'illegittimità costituzionale il fatto che sia inderogabile la sola «disciplina dell'Assetto Insediativo di Livello Locale del Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale relativamente ai regimi normativi "PU" (parchi urbani) e "ANI-CE" (aree non insediate - conservazione)». Si tratta di un aspetto di dettaglio, che non attenua la portata lesiva della deroga disposta in via generale dalla normativa regionale.

Neppure si può ritenere sufficiente che sia fatta salva la disciplina degli ambiti di rigenerazione urbana o che l'art. 1 della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 escluda dall'ambito applicativo della disciplina gli edifici rurali di valore testimoniale (comma 4) e prescriva l'osservanza dei vigenti piani di bacino e dei piani dei parchi (comma 5).

Non basta a tutelare i valori affermati dall'art. 9 Cost. l'attribuzione ai Comuni del potere di individuare le aree escluse dall'ambito applicativo della nuova disciplina regionale (art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019).

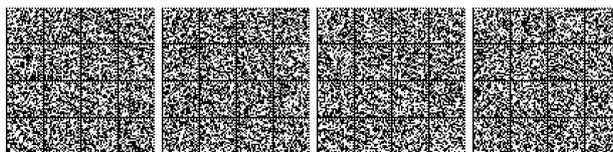
Nelle more dell'approvazione del Piano paesaggistico e per un arco temporale che non è possibile predeterminare con certezza, il legislatore regionale deroga alle previsioni del Piano territoriale di coordinamento paesistico, che si ispira al medesimo metodo della pianificazione, in quanto funzionale alla salvaguardia più ampia ed efficace dell'ambiente e del paesaggio e dei molteplici interessi di risalto costituzionale che convergono nella tutela riconosciuta dall'art. 9 Cost.

Proprio la mancanza di un Piano paesaggistico avrebbe imposto in modo più stringente la salvaguardia delle prescrizioni del Piano territoriale di coordinamento paesistico, caratterizzato da un'analogha vocazione di tutela, riconosciuta dal legislatore ligure (art. 68 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997) e dalle difese della stessa parte resistente.

La deroga censurata, nel consentire singoli e frammentari interventi di riutilizzo al di fuori del contesto delineato dal Piano territoriale di coordinamento paesistico, collide con il valore primario del paesaggio e dell'ambiente e frustra le esigenze di tutela organica e unitaria, immanenti al sistema, pur variamente declinato, della pianificazione.

5.5.4.- Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 9 Cost., dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nel testo originario e in quello modificato dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, nella parte in cui dispone che il riutilizzo di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, nonché di immobili non utilizzati, anche diruti, sia ammesso in deroga alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, approvato ai sensi della legge reg. Liguria n. 39 del 1984.

6.- Con il quarto motivo del ricorso iscritto al reg. ric. n. 35 del 2020, è impugnato, in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, commi 2, secondo periodo, e 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.



6.1.- L'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge regionale citata stabilisce che l'altezza interna dei locali destinati alla permanenza di persone non possa essere inferiore a 2,40 metri.

Quanto all'art. 3, comma 3, prevede che il rispetto dei parametri di aeroilluminazione e dell'altezza minima interna sia assicurato anche mediante opere edilizie che interessano i prospetti del fabbricato oppure mediante l'installazione di impianti e di attrezzature tecnologiche.

6.2.- Il ricorrente lamenta che tali disposizioni contrastino con quanto prescrive il decreto ministeriale 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione) con riguardo alle altezze minime interne (art. 1) e ai requisiti di aeroilluminazione (art. 5).

Il citato decreto ministeriale fissa in 2,70 metri l'altezza minima interna utile dei locali destinati ad abitazione e consente di ridurre tale altezza a 2,40 metri «per i corridoi, i disimpegni in genere, i bagni, i gabinetti ed i ripostigli». Operano regole peculiari per i Comuni montani posti al di sopra dei mille metri sul livello del mare e per gli edifici situati nell'ambito delle comunità montane, sottoposti a interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie.

La disciplina delle altezze minime dei locali di abitazione è stata integrata dal decreto interministeriale 26 giugno 2015 (Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici), che, all'Allegato 1, punto 2.3. «Prescrizioni», numero 4, consente di derogarle fino a un massimo di dieci centimetri, nel caso di installazione di impianti termici dotati di pannelli radianti a pavimento o a soffitto e nel caso di intervento di isolamento dall'interno.

Quanto ai requisiti di aeroilluminazione, è l'art. 5 del d.m. 5 luglio 1975 a imporre per tutti i locali degli alloggi, a eccezione di quelli destinati a servizi igienici, disimpegni, corridoi, vani-scala e ripostigli, una «illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso», e a regolare l'ampiezza della finestra e la superficie finestrata apribile.

Il ricorrente sostiene che le disposizioni riguardanti l'altezza minima e i requisiti di aeroilluminazione, pur contenute in una fonte regolamentare, rappresentino diretta attuazione degli artt. 218, 344 e 345 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie) e si configurino come «limiti invalicabili nel rilascio dell'abitabilità», proprio perché sono improntate a finalità di «tutela della salute e sicurezza degli ambienti».

Poste tali premesse, il ricorrente ravvisa la violazione dell'art. 32 Cost., «per contrasto con i parametri interposti rappresentati dalle citate disposizioni del D.M. 5 luglio 1975» e dell'art. 117, terzo comma, Cost., sul presupposto che le disposizioni impugnate travalichino «il limite dei principi fondamentali dettati dallo Stato a tutela della salute e del governo del territorio».

6.3.- Occorre esaminare le eccezioni preliminari formulate dalla Regione Liguria.

6.3.1.- Ad avviso della parte resistente, le questioni sarebbero inammissibili.

La normativa statale invocata dalla parte ricorrente non sarebbe idonea, in quanto contenuta in una fonte regolamentare, «a supportare la dedotta violazione dell'assetto delle competenze legislative come delineato dalla Costituzione».

Né si potrebbe sostenere che le previsioni regolamentari rappresentino diretta attuazione degli artt. 218, 344 e 345 del r.d. n. 1265 del 1934.

Quanto agli artt. 218 e 344 del r.d. n. 1265 del 1934, essi si limiterebbero, rispettivamente, a individuare le materie dei regolamenti di igiene e sanità e a disciplinare la procedura per l'approvazione di tali regolamenti.

L'art. 345 del r.d. n. 1265 del 1934, d'altro canto, pur imponendo la conformità dei regolamenti citati alle disposizioni ministeriali, attribuirebbe a tali disposizioni il rango di «mere istruzioni di massima», inidonee, in quanto tali, a enunciare «principi fondamentali, inderogabili da parte delle Regioni nell'esercizio della potestà legislativa concorrente».

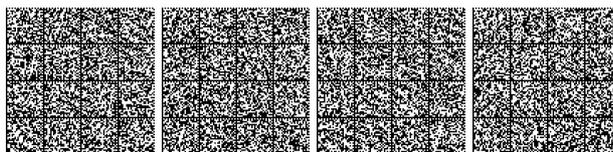
Peraltro, le disposizioni regolamentari potrebbero vincolare le Regioni, soltanto quando siano dettate dallo Stato nelle materie in cui lo stesso è titolare di competenza legislativa esclusiva.

Il vaglio di conformità all'art. 32 Cost. potrebbe riguardare soltanto la normativa in concreto adottata dal legislatore regionale.

Inammissibile sarebbe l'impugnazione dell'art. 3, comma 3, della legge reg. n. 30 del 2019, in quanto carente di ogni supporto argomentativo in merito ai profili di contrasto con i parametri costituzionali invocati.

6.3.2.- Le eccezioni preliminari non meritano di essere accolte.

6.3.2.1.- Questa Corte ha affermato di recente, nel respingere analoga eccezione di inammissibilità (sentenza n. 54 del 2021, punto 2.1. del Considerato in diritto), che gli atti statali di normazione secondaria possono vincolare la normativa regionale di dettaglio nelle materie di competenza legislativa concorrente, quando definiscano e specificino, in un ambito contraddistinto da un rilevante coefficiente tecnico, il precetto posto dalla normativa primaria e formino così una unità inscindibile con le previsioni di tale normativa.



Le prescrizioni del d.m. 5 luglio 1975, come integrate dal d.m. 26 giugno 2015 con specifico riguardo alle altezze interne, presentano una evidente natura tecnica. Adottate previo parere del Consiglio superiore di sanità, esse fanno corpo unico con quanto sancisce l'art. 218 del r.d. n. 1265 del 1934, che demanda al Ministro competente il potere di emanare «le istruzioni di massima», affinché i «regolamenti locali di igiene e sanità» assicurino, tra l'altro, «che nelle abitazioni: a) non vi sia difetto di aria e di luce».

Legate da un nesso evidente alla normativa primaria e chiamate a specificarne sul versante tecnico i precetti generali, le previsioni contenute nella fonte regolamentare sono idonee a esprimere principi fondamentali, vincolanti per la normativa di dettaglio adottata dalla Regione Liguria.

6.3.2.2.- Sorretta da adeguata motivazione, e pertanto ammissibile, è anche la censura di violazione dell'art. 32 Cost. Il ricorrente argomenta che la normativa regolamentare mira a salvaguardare la salubrità e l'abitabilità degli ambienti ed è dunque inscindibilmente connessa con l'attuazione dell'art. 32 Cost.

6.3.2.3.- Ammissibile è anche il motivo di ricorso riguardante l'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, previsione che si correla all'impugnato art. 3, comma 2, della medesima legge regionale e disciplina le modalità con le quali si può assicurare il rispetto dei parametri di aeroilluminazione e di altezza minima interna.

Dal punto di vista del ricorrente, tali parametri si discosterebbero dalle prescrizioni della normativa statale e, pertanto, anche la normativa sulle modalità utili ad assicurarne il rispetto sarebbe affetta dai medesimi vizi di illegittimità costituzionale.

6.4.- La questione, promossa con riguardo all'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, è fondata.

6.4.1.- Le previsioni in tema di altezze interne degli edifici, dettate dal d.m. 5 luglio 1975, si prefiggono di salvaguardare le condizioni di abitabilità e di agibilità degli edifici e rappresentano diretta attuazione delle prescrizioni stabilite dal r.d. n. 1265 del 1934, fonte normativa di rango primario (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 23 dicembre 2020, n. 8289). La norma secondaria attua e specifica l'imperativo contenuto nella norma primaria e ne definisce il contenuto minimo inderogabile, dal quale la verifica dell'abitabilità non può prescindere (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 26 marzo 2021, n. 2575).

L'inderogabilità dei requisiti di altezza minima, ribadita da questa Corte (sentenza n. 256 del 1996) nello scrutinio della disciplina del condono (art. 35 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante «Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie»), risponde a esigenze di tutela della salubrità degli ambienti e della salute delle persone che vi dimorano.

Le prescrizioni riguardanti l'altezza interna degli edifici, al pari dei parametri di aeroilluminazione, perseguono l'essenziale finalità di conformare l'attività edilizia e, in tale ambito, apprestano misure volte anche a garantire il diritto alla salute nel contesto dell'abitazione, spazio di importanza vitale nell'esistenza di ogni persona. Tali prescrizioni si configurano, pertanto, come principi fondamentali nella materia «governo del territorio», vincolanti per la legislazione regionale di dettaglio.

6.4.2.- Nel fissare requisiti di altezza interna inferiori a quelli prescritti dalla fonte statale, la normativa regionale si pone in contrasto con il richiamato principio fondamentale.

6.4.2.1.- Non serve invocare - come fa la parte resistente - la circostanza che altre leggi regionali che hanno fissato requisiti analoghi non siano state impugnate. Tale circostanza è ininfluente e non offre argomenti decisivi a sostegno dell'infondatezza delle questioni promosse.

6.4.2.2.- Non inducono a diverse conclusioni le affermazioni della sentenza di questa Corte n. 245 del 2018, richiamata a più riprese dalla Regione Liguria negli scritti difensivi.

Tale pronuncia non ha analizzato il tema della compatibilità delle previsioni della legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni) con la normativa inderogabile posta dal d.m. 5 luglio 1975.

La legge abruzzese, finalizzata a promuovere il recupero di vani e locali accessori e di vani e locali seminterrati, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile e del contenimento del consumo di suolo, è stata scrutinata da questa Corte in riferimento a diversi profili, attinenti, in particolare, alla normativa di principio del testo unico dell'edilizia, che assegna ai Comuni la disciplina dell'attività edilizia (art. 2), attribuisce ai Comuni la potestà pianificatoria urbanistica (artt. 4 e 7) e individua l'attività edilizia realizzabile in assenza degli strumenti urbanistici (art. 9).

6.4.2.3.- Quanto alla sentenza di questa Corte n. 54 del 2021, menzionata dalla difesa regionale nel corso della discussione all'udienza pubblica, essa si confronta espressamente con le prescrizioni del d.m. 5 luglio 1975, per affermarne l'inapplicabilità alla speciale normativa in tema di sottotetti.



La pronuncia ricordata, tuttavia, non collima con la fattispecie oggi sottoposta al vaglio di questa Corte.

La *ratio* decidendi della sentenza citata si fonda sulla «peculiare morfologia» dei sottotetti e non può essere estesa all'eterogenea categoria degli immobili disciplinati dalla disposizione impugnata. Quest'ultima include locali accessori e pertinenze e, per tale vasta gamma di immobili, che non risultano accomunati da caratteristiche e morfologie peculiari, di per sé incompatibili per la loro conformazione con l'osservanza integrale dei limiti di altezza interna, non può che imporsi la forza cogente delle disposizioni invocate come parametro interposto.

Dettate a salvaguardia della salubrità degli ambienti e della salute di chi li abita e calibrate anche sulla specificità dei diversi locali abitativi e del contesto in cui sorgono, tali disposizioni rispondono a scelte statali, che non possono essere vanificate dalla disciplina regionale di dettaglio.

6.4.3.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

Restano assorbite le censure di violazione degli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo evocato con riferimento al contrasto con i principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente «tutela della salute».

6.4.4.- Non sono, per contro, fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

6.4.4.1.- Quanto all'altezza minima interna, la previsione che impone di assicurarne il rispetto anche con opere edilizie che possono interessare i prospetti del fabbricato o mediante l'installazione di impianti e attrezzature tecnologiche deve ora essere letta alla luce dell'appena pronunciata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

I requisiti di altezza interna sono ora quelli imposti dalla normativa statale, illegittimamente derogati dalla disciplina regionale dichiarata costituzionalmente illegittima. Pertanto, non si ravvisa il denunciato contrasto e la questione non è fondata.

6.4.4.2.- Anche la questione concernente i parametri di aeroilluminazione non è fondata.

Il legislatore regionale non deroga all'art. 5 del d.m. 5 luglio 1975. Tale previsione, richiamata dal ricorrente, impone per tutti i locali degli alloggi una illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso e detta anche una disciplina di dettaglio sull'ampiezza delle finestre e sul fattore luce diurna da garantire.

Non sussiste, pertanto, il contrasto con la normativa statale di principio che il ricorrente ha censurato.

Da tali rilievi discende la non fondatezza delle questioni promosse.

7.- Con il quinto motivo di ricorso, il ricorrente impugna, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, poi censurato, con il ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020, nella formulazione modificata dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

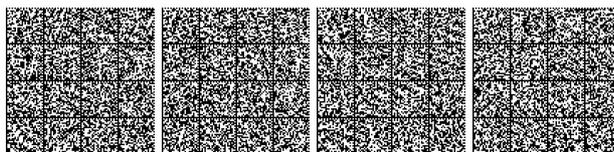
7.1.- Nell'originaria formulazione la disposizione impugnata stabilisce che la legge regionale si applichi «agli immobili esistenti o per la cui costruzione sia già stato conseguito il titolo abilitativo edilizio o l'approvazione dell'eventuale programma integrato di intervento richiesto alla data di approvazione della delibera del Consiglio comunale di cui al comma 1».

Si tratta della delibera con cui il Consiglio comunale, «limitatamente al riutilizzo di locali contigui alla strada pubblica», può individuare «parti del proprio territorio nelle quali non trovano applicazione le disposizioni» della legge in esame, riguardanti il «riutilizzo per l'uso residenziale dei locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati», e può altresì determinare «specifici ambiti del territorio comunale nei quali, in presenza di fenomeni di risalita della falda, è esclusa la possibilità di riutilizzo dei locali accessori e delle pertinenze di un fabbricato collocate in piani seminterrati».

Le previsioni della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 si applicano agli immobili realizzati successivamente, decorsi cinque anni dall'ultimazione dei lavori.

7.2.- Il motivo di ricorso verte sull'asserita applicazione retroattiva delle deroghe previste dalla legge regionale «ad immobili per la cui costruzione sia già stato conseguito il titolo abilitativo edilizio o l'approvazione dell'eventuale programma integrato di intervento».

Ad avviso del ricorrente, il «carattere innovativo, con efficacia retroattiva» della previsione censurata «potrebbe rendere legittime condotte che, non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento), lo divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore». Si determinerebbe così la «regolarizzazione ex post di opere che, al momento della loro realizzazione, erano in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento».



La previsione retroattiva dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 sarebbe sprovvista di «un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» e lederebbe in maniera arbitraria «l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica», meritevole di particolare tutela «[n]ella specifica materia urbanistica».

Alla luce di tali rilievi, il ricorrente prospetta il contrasto con il principio di ragionevolezza enunciato dall'art. 3 Cost.

7.3.- Il medesimo contrasto è denunciato dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020, con riguardo all'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione modificata dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

La disposizione impugnata, nella versione oggi vigente, prevede l'applicazione della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 «ai locali, alle pertinenze e agli immobili, come definiti all'articolo 1, esistenti alla data della sua entrata in vigore o per la cui costruzione sia stato conseguito il titolo abilitativo edilizio prima della data di approvazione della deliberazione del Consiglio comunale di cui al comma 1».

Le modifiche apportate dalla legge reg. Liguria n. 1 del 2020 hanno soppresso il richiamo all'approvazione del programma integrato di intervento.

7.4.- Il ricorrente evidenzia che l'eliminazione del richiamo al programma integrato di intervento non sana i vizi di illegittimità costituzionale dedotti con il ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020.

Difatti, la portata derogatoria della disciplina sarebbe pur sempre «estesa con valenza retroattiva agli immobili già abilitati» e sacrificerebbe in modo arbitrario l'affidamento «dei controinteressati che si sono determinati sulla base dell'assetto normativo previgente».

7.5.- Le questioni, promosse con riguardo alla versione originaria e a quella oggi vigente dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, possono essere esaminate in una prospettiva unitaria, poiché identiche sono le argomentazioni addotte dal ricorrente e dalla Regione Liguria e identiche sono le censure.

7.6.- Occorre, in primo luogo, esaminare le eccezioni preliminari formulate dalla Regione Liguria.

7.6.1.- Con riguardo all'originaria formulazione dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, impugnata con il ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020, la parte resistente ha eccepito l'improcedibilità delle censure. La disposizione sarebbe stata tempestivamente modificata dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020 e, pertanto, si potrebbe escludere, con ogni verosimiglianza, che nel frattempo essa abbia ricevuto concreta applicazione.

Da tali considerazioni si potrebbe evincere, nella prospettiva della parte resistente, il sopravvenuto venir meno dell'interesse al ricorso.

7.6.2.- L'eccezione non può essere accolta.

L'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nell'originaria versione, che includeva anche il richiamo al programma integrato di intervento, è entrato in vigore il 15 gennaio 2020. La legge regionale, difatti, è stata pubblicata il 31 dicembre 2019 sul Bollettino Ufficiale della Regione, n. 19, parte prima, e, in difetto di disposizioni di segno diverso, è entrata in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, in base alle previsioni dell'art. 49, comma 2, della legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1, recante «Statuto della Regione Liguria».

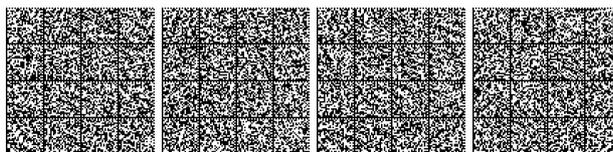
Quanto alla legge reg. Liguria n. 1 del 2020, che ha modificato la disposizione previgente e ha abrogato la previsione riguardante il programma integrato di intervento, è stata pubblicata il 12 febbraio 2020 sul Bollettino Ufficiale della Regione, n. 1, parte prima, ed è dunque entrata in vigore il 27 febbraio 2020, quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione.

La vigenza della norma per un apprezzabile arco di tempo - dal 15 gennaio 2020 al 27 febbraio 2020 - non avvalorava la sua mancata applicazione. Peraltro, nel regolare l'ambito di applicazione della nuova normativa, le previsioni impugnate producono effetti immediati e la parte resistente non ha allegato elementi circostanziati a sostegno della mancata applicazione nel periodo, non trascurabile, di vigenza.

Né tale sopravvenuta carenza di interesse si può desumere in maniera univoca dal contegno della parte ricorrente, che ha mostrato di coltivare l'impugnazione anche con riguardo all'originaria formulazione dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

7.6.3.- Con riguardo alla vigente formulazione della disposizione impugnata, la parte resistente ha eccepito l'inammissibilità in ragione della genericità delle argomentazioni svolte nel ricorso.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, in particolare, si sarebbe limitato a escludere la natura soddisfacente delle innovazioni e a configurare una lesione dell'affidamento, senza offrire, tuttavia, argomenti persuasivi.



7.6.4.- Neppure tale eccezione può essere accolta.

Il ricorrente ha osservato che le sopravvenienze non hanno inciso sul nucleo precettivo della disposizione impugnata e non hanno posto rimedio al vulnus denunciato, che non risiede nell'inclusione del programma integrato di intervento, ma nella paventata regolarizzazione di abusi preesistenti.

Quanto alla lesione dell'affidamento, la parte ricorrente ha mostrato di evincerla dalla natura retroattiva della disposizione e ha svolto - anche a tale riguardo - un'argomentazione adeguata, che consente di cogliere il senso delle censure.

I rilievi del ricorso non presentano, pertanto, le lacune segnalate dalla difesa regionale a sostegno dell'eccezione di inammissibilità.

7.7.- Le questioni promosse con riguardo all'originaria e all'odierna formulazione della disposizione impugnata non sono fondate.

7.7.1.- Le censure di irragionevolezza, per arbitraria lesione di un affidamento meritevole di tutela, si incentrano sulla premessa che la disposizione impugnata, con la sua valenza retroattiva, regolarizzi gli abusi preesistenti.

7.7.2.- Tale regolarizzazione deve essere esclusa, alla luce del dato letterale della normativa impugnata e delle finalità che la ispirano.

7.7.2.1.- Nel promuovere il riutilizzo - per vari scopi - di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e di immobili, anche diruti, non utilizzati da almeno cinque anni, la legge reg. Liguria n. 30 del 2019 pone come requisito imprescindibile la legittima realizzazione o la regolare legittimazione alla data di entrata in vigore della legge (art. 1, comma 3, della legge regionale citata, per i locali accessori e le pertinenze, e comma 4, per gli immobili non utilizzati).

Il legislatore regionale estende, inoltre, le misure di incentivo anche agli immobili per la cui costruzione sia stato già conseguito il titolo abilitativo edilizio - o, nella versione previgente, sia stato approvato il programma integrato di intervento - prima della delibera del Consiglio comunale che individua le aree escluse, per esigenze di particolare tutela, dall'applicazione della legge.

Gli interventi disciplinati dal legislatore regionale riguardano dunque immobili legittimamente assentiti o comunque immobili per i quali si è positivamente concluso il vaglio dell'amministrazione che conduce al rilascio del titolo abilitativo o alla conclusione del programma integrato di intervento.

Alla luce del suo inequivocabile tenore letterale la disposizione impugnata non si risolve, quindi, nella regolarizzazione degli abusi già perpetrati.

7.7.2.2.- Tale asserita regolarizzazione è contraddetta anche dalla considerazione delle finalità perseguite dalla normativa in esame.

Essa si prefigge, all'art. 1, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, di promuovere gli interventi di riutilizzo, «con l'obiettivo di incentivare il riuso del patrimonio edilizio esistente e ridurre il consumo di suolo» e, secondo i principi generali (art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile), dispone per l'avvenire e si applica dunque alle opere ancora da realizzare.

Esula dalla finalità di una disciplina così congegnata la regolarizzazione di preesistenti condotte abusive, che non potrebbero essere ricondotte - da un punto di vista sia semantico sia finalistico - agli interventi di riutilizzo che il legislatore regionale intende favorire con misure mirate (negli stessi termini, per una fattispecie e per censure in gran parte analoghe, sentenza n. 118 del 2021, punto 3.2.1. del Considerato in diritto).

7.7.3.- La fattispecie sottoposta all'odierno scrutinio di costituzionalità non può essere assimilata, pertanto, a quella esaminata nella sentenza n. 73 del 2017, che il ricorrente richiama a fondamento delle censure.

Con la pronuncia indicata, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), che, dietro lo schermo dell'interpretazione autentica, avevano legittimato retroattivamente interventi difforni dagli strumenti urbanistici vigenti al momento della loro realizzazione, in contrasto con il principio della doppia conformità.

Alle stesse conclusioni questa Corte è giunta nella sentenza n. 70 del 2020, con riguardo all'art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)».

Anche in tale ipotesi la previsione impugnata, nel dichiarato intento di fornire l'interpretazione autentica della disciplina previgente, presentava nondimeno una portata innovativa, tale da rendere irragionevolmente legittime, in virtù della sua efficacia retroattiva, condotte che tali non erano allorché erano state attuate. Per questa via, il legislatore regionale aveva introdotto in maniera surrettizia una sanatoria, in contrasto con il principio fondamentale della doppia conformità.



La disposizione impugnata nell'odierno giudizio, per contro, si applica agli interventi di riutilizzo successivi alla sua entrata in vigore, a condizione che riguardino immobili legittimamente realizzati o che sia stata vagliata la conformità alla normativa edilizia, con il rilascio del titolo abilitativo o l'approvazione del programma integrato di intervento.

Essa delimita in senso restrittivo i presupposti degli interventi di riutilizzo che intende promuovere, senza introdurre alcuna sanatoria extra ordinem delle irregolarità preesistenti.

8.- Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 41 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri censura, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), l'art. 8, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, che ha sostituito l'art. 12, comma 2, della legge della Regione Liguria 5 aprile 2012, n. 10 (Disciplina per l'esercizio delle attività produttive e riordino dello sportello unico).

8.1.- In virtù della disposizione impugnata, gli interventi di ristrutturazione edilizia, di nuova costruzione e di sostituzione edilizia, finalizzati all'ampliamento degli «insediamenti produttivi esistenti destinati ad attività artigianali, industriali, agricole ed agrituristiche, ad alberghi tradizionali, a strutture turistico ricettive e ad attività socio-assistenziali e commerciali, con esclusione delle grandi strutture di vendita», non possono essere cumulati con «gli ampliamenti consentiti dagli strumenti urbanistici comunali entro soglie percentuali predeterminate» e possono essere realizzati, mediante il procedimento unico disciplinato dall'art. 10 della legge reg. Liguria n. 10 del 2012, «anche in deroga alla disciplina dei piani urbanistici e territoriali vigenti e/o operanti in salvaguardia».

La legge regionale fa salvo in ogni caso «il rispetto della dotazione dei parcheggi pertinenziali previsti dalla disciplina urbanistico comunale, nonché della dotazione di opere di urbanizzazione primaria e/o secondaria per il soddisfacimento degli standard urbanistici necessari».

8.2.- Il ricorrente assume che «la deroga generalizzata agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, anche se operanti in salvaguardia», in mancanza di «prescrizioni che impongano comunque il rispetto delle norme contenute nella Parte II del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, o in ogni caso del piano paesaggistico sovraordinato», invada «la sfera di potestà legislativa dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, come esercitata con gli articoli 20 e 21 del Codice di settore, e con le norme dello stesso Codice che impongono la pianificazione congiunta (artt. 135, 143 e 145)».

In violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la disciplina regionale in esame incentiverebbe «l'ampliamento generalizzato dei complessi immobiliari in deroga agli strumenti pianificatori», senza salvaguardare l'applicazione della normativa statale riguardante i beni sottoposti a tutela.

La disposizione impugnata finirebbe così per «svuotare la funzione propria del piano paesaggistico», chiamato a «dettare, per ciascuna area tutelata, le prescrizioni del caso, le trasformazioni compatibili e quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni», e infrangerebbe l'obbligo di pianificazione congiunta tra Stato e Regioni.

Sarebbe violato anche l'art. 9 Cost., «che attribuisce allo Stato la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico».

8.3.- La Regione Liguria ha eccepito, in linea preliminare, l'inammissibilità delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

8.3.1.- La disposizione impugnata non avrebbe innovato la disciplina degli interventi di ampliamento, già dettata dall'art. 12 della legge reg. Liguria n. 10 del 2012.

La previsione che il ricorrente reputa lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato e dell'art. 9 Cost. sarebbe dunque «in vigore dal 2012» e non sarebbe stata introdotta dalla legge reg. Liguria n. 1 del 2020, che avrebbe soltanto riaccordato la normativa previgente con il nuovo procedimento unico. Questi rilievi indurrebbero a ritenere la questione inammissibile.

8.3.2.- L'eccezione deve essere disattesa.

Nell'adeguare la disciplina dell'ampliamento degli insediamenti produttivi al procedimento autorizzatorio unico regionale (art. 10 della legge reg. Liguria n. 10 del 2012), la legislazione ligure conferma la deroga agli strumenti urbanistici, già contemplata dalla normativa previgente.

Tale circostanza, tuttavia, non preclude l'esame del merito, in quanto nei giudizi in via principale non opera l'istituto dell'acquiescenza e - nella prospettiva del ricorrente - la disposizione oggi sottoposta al vaglio di questa Corte reitera la lesione insita nella disciplina anteriore (fra le molte, sentenze n. 25 del 2021, punto 17 del Considerato in diritto, e n. 106 del 2020, punto 2.1. del Considerato in diritto).

Sussiste, pertanto, l'interesse a ricorrere contro una disciplina che riproduce l'originario contenuto lesivo in un sistema peraltro contraddistinto da un nuovo e peculiare procedimento autorizzatorio.



8.4.- Le questioni, promosse nei confronti dell'art. 8, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, possono essere scrutinate nel merito.

Esse non sono fondate, nei termini di séguito precisati.

8.4.1.- Il ricorrente muove dall'assunto che la disposizione impugnata, nel derogare in via generale agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, non imponga il rispetto delle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e così consenta l'ampliamento anche di complessi immobiliari sottoposti a vincolo. Una disciplina così congegnata svilirebbe il ruolo essenziale del Piano paesaggistico, frutto di una elaborazione congiunta tra lo Stato e le Regioni.

8.4.2.- La disposizione impugnata ben può essere, tuttavia, interpretata in termini compatibili col dettato costituzionale.

8.4.2.1.- La deroga prevista dal novellato art. 12, comma 2, della legge reg. Liguria n. 10 del 2012 è circoscritta alla pianificazione urbanistica e, peraltro, anche in tale ambito, non ha un'estensione indeterminata, come si evince dalle indicazioni del comma 1, che valgono a delimitarne l'ampiezza. È prescritto, in termini generali, il rispetto della «destinazione d'uso prevista dalla pianificazione urbanistica comunale» (lettera *b*), e delle «distanze minime dalle costruzioni esistenti stabilite dalla strumentazione urbanistica comunale o dalla vigente legislazione in materia» (lettera *d*).

Alla luce del dato testuale, la deroga censurata non investe la disciplina di tutela prevista nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il fatto che tale disciplina, provvista di valenza generale e di autonoma forza precettiva, non sia richiamata, non comporta una deroga implicita, per le ragioni già illustrate nei punti 5.4.3.1. e 5.4.3.2. nello scrutinio dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

8.4.2.2.- Anche il contesto complessivo, in cui la disposizione impugnata si colloca, avvalorata tali conclusioni.

In una prospettiva di più efficace tutela, il legislatore regionale si è premurato di salvaguardare anche la «conformità con la disciplina del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico», deputato a svolgere la funzione di pianificazione del paesaggio nelle more dell'approvazione del Piano paesaggistico (art. 12, comma 1, lettera *e*, della legge reg. Liguria n. 10 del 2012).

Nella fattispecie ora sottoposta allo scrutinio di questa Corte non si ravvisa quella deroga alle prescrizioni del Piano territoriale di coordinamento paesistico, che è a fondamento della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

La legge regionale citata ha dettato ulteriori previsioni di dettaglio, allo scopo di preservare i valori ambientali e paesaggistici. A tali finalità si ispirano, in particolare, la salvaguardia delle alberature di pregio presenti nell'area di intervento (lettera *f*), la messa a dimora di alberature di alto fusto «negli ampliamenti degli insediamenti industriali ed artigianali, lungo i confini a contatto con insediamenti a destinazione d'uso diversa da quella produttiva» (lettera *g*), l'obbligo di assicurare «un armonico inserimento rispetto alla costruzione esistente» per gli ampliamenti degli alberghi tradizionali, delle strutture turistico ricettive e delle strutture socio-assistenziali (lettera *h*), l'obbligo di rispettare «le tipologie edilizie degli edifici esistenti» con riguardo agli ampliamenti degli edifici adibiti alle attività di agriturismo (lettera *i*).

8.4.3.- La disciplina regionale, intesa alla luce di tutte le previsioni in cui si articola, non si risolve nell'indistinta approvazione degli interventi di ampliamento di beni vincolati, in contrasto con i principi enunciati dall'art. 9 Cost., e non entra in conflitto con il Piano paesaggistico e con le regole che presiedono alla sua elaborazione congiunta, nel quadro della competenza legislativa esclusiva statale sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

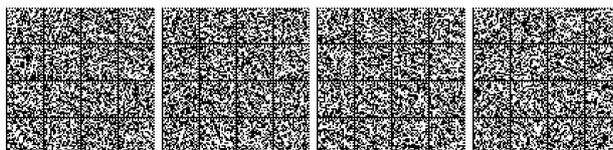
Nei termini indicati, pertanto, la questione non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 30 (Disciplina per il riutilizzo di locali accessori, di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati), nella parte in cui, con riguardo ai locali accessori e alle pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, subordina gli interventi consistenti nel mero mutamento di destinazione d'uso senza opere alla segnalazione certificata d'inizio attività di cui all'art. 13-bis della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina*



dell'attività edilizia), anche con riguardo agli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, recante «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 febbraio 2020, n. 1 (Adeguamento della legislazione regionale in materia di disciplina edilizia per le attività produttive alla disciplina statale e altre disposizioni in materia di governo del territorio), nella parte in cui dispone che il riutilizzo di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, nonché di immobili non utilizzati, anche diruti, sia ammesso in deroga alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, approvato ai sensi della legge della Regione Liguria 22 agosto 1984, n. 39 (Disciplina dei piani territoriali di coordinamento);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019;

4) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, rispettivamente con i ricorsi di cui al reg. ric. n. 35 e n. 41 del 2020;

5) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, rispettivamente con i ricorsi di cui al reg. ric. n. 35 e n. 41 del 2020;

6) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 35 del 2020;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, rispettivamente con i ricorsi di cui al reg. ric. n. 35 e n. 41 del 2020;

9) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2021.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 125

*Sentenza 11 maggio - 17 giugno 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Commercio - Norme della Regione Piemonte - Sospensione fino al 31 gennaio 2021 della presentazione delle domande per il rilascio di autorizzazioni per nuova apertura, trasferimento di sede, ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.**

**Paesaggio (Tutela *del*) - Norme della Regione Piemonte - Procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico regionale (PPR) - Competenza della seconda conferenza di copianificazione e valutazione - Riduzione dei termini relativi alla sua attività - Varianti parziali al Piano regolatore generale (PRG) - Innalzamento dei limiti di incremento delle superfici territoriali o degli indici di edificabilità relative ad attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, di buon andamento, della tutela del paesaggio, nonché della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13, artt. 23, comma 2, 52, 61, 62 e 79.
- Costituzione, artt. 5, 3, 9, 97, 117, commi secondo, lettere *e)*, *m)* ed *s)*, e terzo, e 120; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 106, 107 e 108.

#### 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 SANGIORGIO,

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

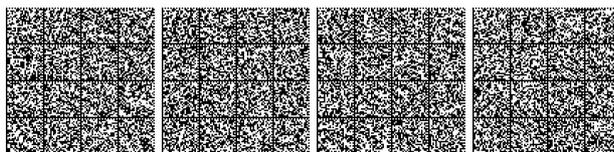
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 23, comma 2, 52, 61, 62 e 79 della legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28-31 luglio 2020, depositato in cancelleria il 31 luglio 2020, iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giulietta Magliona per la Regione Piemonte, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 maggio 2021.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso, notificato il 28 luglio 2020, depositato il successivo 31 luglio (reg. ric. n. 64 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 23, comma 2, 52, 61, 62 e 79 della legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19), in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 97, 117, secondo comma, lettere *e*, *m*), e *s*), terzo comma, e 120 della Costituzione.

1.1.- È, anzitutto, impugnato l'art. 23, comma 2, della citata legge reg. Piemonte n. 13 del 2020, nella parte in cui prevede che la Regione adotti misure straordinarie, comprensive della concessione di contributi, a favore dei consorzi e delle società consortili di cui alla legge della Regione Piemonte 11 luglio 2016, n. 14 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione dell'attività di promozione, accoglienza e informazione turistica in Piemonte), in vista della «realizzazione di campagne promozionali per il rilancio turistico della regione e il riavvio economico dell'intera filiera del comparto».

Tale previsione - la cui attuazione è demandata alla Giunta regionale, chiamata a definire in dettaglio i criteri e le procedure per l'individuazione delle misure di sostegno (comma 3) - pur configurando aiuti di Stato, sarebbe lesiva della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza, là dove non subordina l'erogazione dei contributi in favore delle citate società all'osservanza delle prescrizioni poste dal legislatore statale sia in ordine all'adempimento degli specifici oneri procedurali di cui all'art. 45, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), sia, in caso di crisi di impresa, al rispetto dei requisiti e delle condizioni di cui all'art. 14 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

1.2.- È, inoltre, impugnato l'art. 52 della medesima legge reg. Piemonte n. 13 del 2020, là dove dispone la sospensione - dal 29 maggio 2020 al 31 gennaio 2021 - della presentazione delle domande per il rilascio di autorizzazioni per una nuova apertura di centri, per il trasferimento di sede, per l'ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita, di cui all'art. 9 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Una simile previsione ostacolerebbe la libera concorrenza degli operatori economici della grande distribuzione che operino all'interno della Regione Piemonte, costretti all'inattività, rispetto a quelli che operino in altre Regioni, ed eleverebbe una barriera all'ingresso dei nuovi esercenti rispetto a quelli già operanti sul territorio regionale. In tal modo, essa interferirebbe illegittimamente con la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, ponendosi in contrasto con l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, secondo cui la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio nazionale «senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura» può essere ristretta solo nei casi in cui sussistano esigenze connesse alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, che, nella specie, non sussisterebbero.

La disposizione regionale impugnata, inoltre, introdurrebbe, nell'ambito della Regione Piemonte e per i soli operatori economici della grande distribuzione, una deroga in peius alle garanzie procedurali previste a livello statale, dall'art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), per l'avvio e l'esercizio delle attività economiche in esame, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 61 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020, là dove dispone la riduzione di una serie di termini inerenti all'attività della seconda conferenza di copianificazione e valutazione, chiamata ad approvare la proposta tecnica del progetto definitivo relativo a varianti strutturali o generali al piano regolatore generale comunale (PRG).

Secondo la difesa statale, tale disposizione, incidendo sulla disciplina dei termini e quindi sulle modalità operative della seconda conferenza di copianificazione e valutazione - senza alcun coinvolgimento dell'amministrazione statale, previsto dall'art. 145 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), nonché dall'art. 4 dell'accordo stipulato fra la Regione e il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (MiBAC) il 14 marzo 2017 per l'approvazione del piano paesaggistico regionale del Piemonte - avrebbe violato l'impegno di disciplinare congiuntamente con il MiBAC le modalità di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale (PPR), nonché le modalità per la verifica della coerenza delle varianti, in contrasto con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Essa, stabilendo unilateralmente una significativa riduzione dei termini procedurali relativi allo svolgimento dell'attività della seconda conferenza di pianificazione, in contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale, e quindi



in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., avrebbe determinato una riduzione dei livelli di tutela dei valori ambientali e paesaggistici, di cui all'art. 9 Cost., non consentendo agli uffici amministrativi del Ministero di svolgere un'istruttoria adeguata alla delicatezza dei medesimi valori, in violazione anche dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

1.4.- È, altresì, impugnato l'art. 62 della citata legge reg. Piemonte n. 13 del 2020 che, incidendo sui requisiti inerenti all'individuazione delle varianti parziali, innalza le percentuali di incremento delle superfici territoriali e degli indici di edificabilità consentite dal PRG vigente, relative ad attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive, in tal modo "declassando" a varianti parziali interventi che, sulla base della disciplina previgente, sarebbero stati configurati - secondo la difesa statale - come varianti generali. In tal modo, la citata disposizione regionale, riducendo unilateralmente l'ambito oggettivo delle varianti generali - per cui si impone l'adeguamento dell'intero strumento urbanistico al PPR, nonché la sottoposizione a valutazione di impatto ambientale (VAS) - e ampliando di riflesso quello delle varianti parziali, sottrarrebbe una serie di interventi al necessario processo di conformazione dell'intero strumento urbanistico comunale al PPR, a cui deve partecipare il MiBAC in base all'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti anche: cod. beni culturali) e all'art. 4 del citato accordo del 14 marzo 2017, in violazione del principio di leale collaborazione e della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, con conseguente riduzione dei livelli di tutela dei valori paesaggistico-ambientali di cui all'art. 9 Cost.

1.5.- È, infine, impugnato l'art. 79 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020, là dove, inserendo l'art. 8-*bis* nella legge della Regione Piemonte 8 luglio 1999, n. 19 (Norme in materia di edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 «Tutela ed uso del suolo»), prevede che il Comune - al dichiarato fine di recuperare e valorizzare immobili dismessi o in via di dismissione, nonché per favorire lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali oppure per agevolare interventi di rigenerazione urbana - possa consentire l'utilizzazione temporanea di immobili, pubblici o privati, o parti di essi, per usi diversi da quelli consentiti, sulla base di apposita convenzione.

Tale disposizione, là dove ammette anche usi temporanei volti a dare luogo a mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti, avrebbe introdotto un nuovo tipo di intervento edilizio, attuabile, anche in deroga agli strumenti urbanistici, secondo modalità interamente lasciate all'autonomia negoziale delle parti, in contrasto con i principi fondamentali della materia del governo del territorio, contenuti negli artt. 3, 6 e 23-*ter* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Piemonte che, nell'atto di costituzione e nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, chiede che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 23, comma 2, e 52, la sopravvenuta carenza di interesse o la non fondatezza con riguardo alle questioni di cui all'art. 79, nonché la non fondatezza delle questioni relative agli artt. 61 e 62 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020.

2.1.- La resistente, anzitutto, rileva che, con l'art. 8 della legge della Regione Piemonte 1° ottobre 2020, n. 22, recante «Modifiche alla legge regionale 15 maggio 2020, n. 12 (Primi interventi di sostegno per contrastare l'emergenza da Covid-19) e alla legge regionale 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19)», è stata disposta l'abrogazione dell'impugnato art. 23, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020. La Regione osserva che, nel breve periodo di vigenza, la norma regionale impugnata non risulta essere stata applicata. Pertanto, tenuto conto della natura satisfattiva dell'intervenuta abrogazione, chiede che venga adottata una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

Analoga richiesta è rivolta anche con riguardo alle questioni promosse nei confronti dell'art. 52 della medesima legge regionale n. 13 del 2020, in quanto tale disposizione ha frattanto cessato di produrre i suoi effetti e, comunque, nel breve periodo di vigenza (dal 29 maggio 2020 al 31 gennaio 2021), non avrebbe trovato alcuna applicazione.

Con riguardo all'impugnato art. 79, la Regione rileva che, a seguito della proposizione del ricorso, tale disposizione è divenuta compatibile con il dettato costituzionale per effetto del sopravvenuto mutamento del parametro interposto, di cui al d.P.R. n. 380 del 2001. Infatti, con il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, è stato introdotto, dall'art. 10, comma 1, lettera *m-bis*), nel d.P.R. n. 380 del 2001, l'art. 23-*quater*, che ha disciplinato gli usi temporanei degli edifici esistenti, in armonia con la norma piemontese impugnata. Tenuto conto che la norma regionale impugnata non avrebbe spiegato alcun effetto nel periodo di vigenza del precedente parametro interposto - come attestato nella nota della Direzione regionale ambiente, energia e territorio del 1° marzo 2021 - la Regione chiede che la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 79 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020 venga dichiarata non fondata o, comunque, inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse del Governo, alla luce del sopravvenuto mutamento del quadro normativo di riferimento.



2.2.- Le questioni promosse nei confronti degli artt. 61 e 62 della citata legge reg. n. 13 del 2020 sarebbero prive di fondamento.

Quanto all'art. 61, la resistente sottolinea che la norma in oggetto si prefigge l'obiettivo di consentire, nelle more della revisione sistematica della normativa urbanistica ed edilizia regionale, la massima semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi e la riduzione di oneri e adempimenti in materia di urbanistica ed edilizia, al fine di sostenere e agevolare il rilancio del comparto economico dell'edilizia. Essa, in ogni caso, non comprometterebbe in alcun modo il coinvolgimento degli organi statali nell'ambito dei procedimenti che prevedono la partecipazione del MiBAC, né ne delimiterebbe l'apporto partecipativo. Pertanto le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri sarebbero non fondate.

Anche l'art. 62, là dove dispone un limitato ampliamento delle casistiche ammissibili per l'adozione delle varianti parziali, inerenti esclusivamente alle destinazioni d'uso produttive, direzionali, commerciali o turistico-ricettive e finalizzate a incentivare l'ampliamento e la riorganizzazione di attività esistenti e insediate in aree urbanisticamente "proprie" da almeno tre anni, non si porrebbe in contrasto né con le norme di attuazione del PPR, che all'art. 46 prescrivono solo una valutazione di coerenza con il medesimo PPR limitata alla porzione di territorio interessata dalla variante, in presenza di interventi specifici, né con l'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 e con l'art. 4 dell'accordo siglato il 14 marzo 2017 fra la Regione Piemonte e il MiBAC, che, al fine di fornire più adeguata tutela dei valori ambientali e paesaggistici, prescrivono che sia assicurata la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica. La Regione ricorda che l'art. 11 del regolamento n. 4/R/2019, recante «Attuazione del Piano paesaggistico regionale del Piemonte (Ppr), ai sensi dell'articolo 8-bis comma 7 della legge regionale 5 dicembre 1977 n. 56 (Tutela e uso del suolo) e dell'articolo 46, comma 10, delle norme di attuazione del Ppr», al comma 8, prescrive che il MiBAC sia obbligatoriamente consultato per le altre tipologie di varianti, diverse da quelle generali, ove esse ricadano su un'area o un immobile sottoposto a tutela paesaggistica a norma dell'art. 134 cod. beni culturali. L'obbligatorio coinvolgimento del MiBAC previsto dalla disposizione in questione escluderebbe non solo la dedotta violazione del principio di leale collaborazione, ma anche qualsivoglia riduzione o compromissione dei livelli di tutela dei valori ambientali e paesaggistici connessi alla mancata partecipazione degli organi statali.

3.- Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base della delibera del Consiglio dei ministri del 29 aprile 2021, ha rinunciato al ricorso in relazione alle questioni promosse nei confronti degli artt. 23, comma 2, e 79 della citata legge reg. Piemonte n. 13 del 2020. Tale rinuncia parziale è stata accettata dalla Regione con delibera della Giunta regionale del 7 maggio 2021.

4.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

#### *Considerato in diritto*

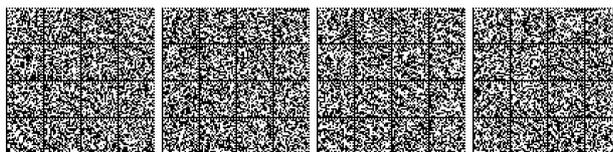
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato (reg. ric. n. 64 del 2020) gli artt. 23, comma 2, 52, 61, 62 e 79 della legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19), in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 97, 117, secondo comma, lettere e), m), ed s), e terzo comma, e 120 della Costituzione.

Considerato che le citate disposizioni incidono su ambiti diversi e che, di conseguenza, sono impugnate sotto profili differenti, occorre procedere separatamente all'esame delle relative questioni.

2.- In via preliminare, si deve rilevare che, nelle more del giudizio, l'art. 23, comma 2, della legge regionale n. 13 del 2020 è stato abrogato dall'art. 8 della legge della Regione Piemonte 1° ottobre 2020, n. 22, recante «Modifiche alla legge regionale 15 maggio 2020, n. 12 (Primi interventi di sostegno per contrastare l'emergenza da Covid-19) e alla legge regionale 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19)».

Con riguardo, poi, alla censura promossa nei confronti dell'art. 79 della medesima legge regionale n. 13 del 2020, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., si deve sottolineare che il sopravvenuto mutamento della normativa statale invocata come normativa interposta, per effetto dell'introduzione dell'art. 23-*quater* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», ha prodotto un sostanziale riallineamento della normativa regionale impugnata alle indicazioni del legislatore statale.

Tali sopravvenienze normative hanno indotto il Consiglio dei ministri a deliberare, in data 29 aprile 2021, la rinuncia al presente ricorso, limitatamente all'impugnazione delle citate norme regionali.



La rinuncia parziale è stata accettata dalla Regione Piemonte e, di conseguenza, il processo va dichiarato estinto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, limitatamente alle questioni inerenti agli artt. 23, comma 2, e 79 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020 (tra le tante, sentenze n. 104 e n. 72 del 2021).

3.- Ancora in linea preliminare, occorre esaminare la richiesta della resistente di dichiarare la cessazione della materia del contendere con riguardo alle questioni aventi a oggetto l'art. 52 della citata legge regionale n. 13 del 2020.

Tale norma è impugnata perché ha disposto la sospensione, dal 29 maggio 2020 al 31 gennaio 2021, della possibilità di presentare istanze per l'apertura, nonché per il trasferimento di sede e per l'ampliamento di superficie di grandi strutture di vendita. La Regione, tenuto conto che la norma ha cessato di produrre i suoi effetti, poiché è spirato il termine ultimo della sospensione ivi prevista, ritiene che sussistano i presupposti perché venga dichiarata cessata la materia del contendere, assumendo che essa, nel breve periodo di vigenza, non abbia avuto applicazione.

3.1.-Tale richiesta non può essere accolta.

In linea con il costante orientamento di questa Corte, la cessazione della materia del contendere, a seguito di una modifica o dell'abrogazione delle norme impugnate, può dichiararsi solo quando si verificano, nel contempo, entrambe le seguenti condizioni e cioè «il carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione censurata non abbia avuto medio tempore applicazione (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 200, n. 70 e n. 25 del 2020; n. 287 e n. 56 del 2019) (sentenza n. 7 del 2021)» (sentenza n. 82 del 2021).

Nella specie, al carattere soddisfacente della cessazione di efficacia della norma regionale impugnata, connessa non all'abrogazione, ma allo spirare del termine previsto per la sospensione ivi disposta, non si accompagna la condizione della sua mancata applicazione. La generica dichiarazione della difesa regionale, secondo cui la norma in esame non avrebbe avuto applicazione nel periodo della prevista sospensione delle istanze, non è sostenuta da alcun elemento, anche considerato che essa non richiedeva l'adozione di ulteriori atti per essere efficace.

4.- Si deve, dunque, passare all'esame del merito delle questioni promosse nei confronti del citato art. 52.

Quest'ultimo è impugnato in quanto, come si è anticipato, ha disposto la sospensione - dal 29 maggio 2020 al 31 gennaio 2021 - della presentazione delle domande per il rilascio di autorizzazioni «per una nuova apertura di centri, trasferimento di sede, ampliamento di superficie degli esercizi di vendita, di cui all'art. 9 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59)», e cioè delle grandi strutture di vendita.

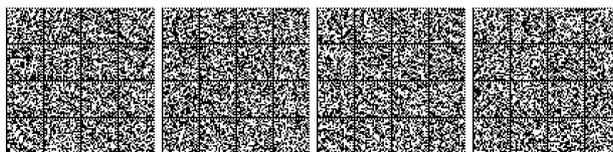
Secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata avrebbe una chiara valenza anticoncorrenziale a danno di quei titolari di grandi strutture di vendita che aspirino a iniziare una nuova attività commerciale (o a trasferire la sede o anche ad ampliare la superficie degli esercizi) nella Regione, rispetto a coloro che già operino sul territorio regionale o anche a coloro che operino in altri territori regionali. E ciò in contrasto con il principio di liberalizzazione delle attività commerciali affermato dal legislatore statale all'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, secondo cui eventuali limitazioni alla citata attività possono essere stabilite solo per ragioni di protezione dei lavoratori, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali, che, nella specie, non sussisterebbero. E con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La medesima norma regionale sarebbe, inoltre, lesiva della competenza statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto introdurrebbe, nell'ambito della Regione Piemonte e per i soli operatori economici della grande distribuzione, una deroga in peius alle garanzie procedurali previste, a livello statale, dall'art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), per l'avvio e l'esercizio delle attività economiche in esame.

4.1.- La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è fondata.

4.1.1.- A partire dal d.lgs. n. 114 del 1998, l'intero settore del commercio è stato segnato da svariati interventi di riforma, volti a «rimuovere vincoli e privilegi, realizzando una maggiore eguaglianza di opportunità per tutti gli operatori economici» (sentenza n. 430 del 2007), e a «favorire l'apertura del mercato alla concorrenza» (sentenza n. 64 del 2007).

In questo itinerario riformatore si colloca l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, invocato dal ricorrente a integrazione del parametro costituzionale, là dove stabilisce, al comma 2, che «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura».



Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che tale disposizione, «oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore» (sentenza n. 98 del 2017). Essa, pertanto, in quanto detta misure volte a «“garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale” (sentenza n. 104 del 2014, che riprende le sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012)» (ancora sentenza n. 98 del 2017), deve essere ricondotta all'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di «tutela della concorrenza». Quest'ultima costituisce limite anche alla competenza regionale residuale in materia di commercio (sentenza n. 239 del 2016).

A causa della violazione di tale limite questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime diverse norme adottate dai legislatori regionali che ponevano vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale (sentenza n. 299 del 2012), come quelle che avevano introdotto aggravamenti procedurali, a carico solo di alcuni operatori del settore (in specie, dei titolari di grandi strutture di vendita), in ordine al rilascio delle autorizzazioni necessarie all'apertura dell'esercizio o al trasferimento della sede o all'ampliamento della superficie (sentenza n. 165 del 2014).

A tali previsioni è assimilabile la norma regionale impugnata.

L'art. 52 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020, infatti, nell'impedire per otto mesi la presentazione di istanze per aprire, ampliare o trasferire una grande struttura di vendita, ha posto in essere un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nella Regione Piemonte, sotto il duplice profilo interregionale e intra-regionale. Da un lato, gli operatori che avessero inteso svolgere liberamente l'attività commerciale nel territorio della Regione si sono trovati nell'impossibilità di farlo (e cioè di trasferire la sede, di ampliare la superficie di vendita o addirittura di aprire), rispetto agli operatori economici di altre Regioni, anche limitrofe. Dall'altro, all'interno della stessa Regione, agli aspiranti nuovi esercenti è stata opposta una barriera all'entrata che ha impedito loro di competere con chi già svolgeva l'attività commerciale. La norma regionale in esame, pertanto, contraddice i principi di liberalizzazione stabiliti dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 e, in tal modo, viola la sfera di competenza statale in materia di tutela della concorrenza.

4.2.- La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. è assorbita.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, inoltre, impugnato l'art. 61 della citata legge reg. Piemonte n. 13 del 2020, che stabilisce la riduzione di una serie di termini inerenti all'attività della seconda conferenza di copianificazione e valutazione, chiamata ad approvare la proposta tecnica del progetto definitivo relativo a varianti strutturali o generali al piano regolatore generale comunale (PRG).

Secondo il ricorrente, tale unilaterale e significativa riduzione di termini inerenti al procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale (PPR) è stata disposta in violazione del principio di leale collaborazione e, in specie, dell'impegno di disciplinare congiuntamente con il Ministero dei beni e delle attività culturali (MiBAC) le modalità di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale, nonché le modalità per la verifica della coerenza delle varianti, previsto dall'art. 145 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), nonché dall'art. 4 dell'accordo stipulato tra il MiBAC e la Regione Piemonte il 14 marzo 2017 per l'approvazione del piano paesaggistico regionale del Piemonte. La norma regionale sarebbe in contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, in quanto non consentirebbe agli uffici amministrativi del Ministero - così come richiesto dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti anche: cod. beni culturali) - di svolgere un'istruttoria adeguata alla delicatezza dei valori in gioco, con conseguente riduzione dei livelli di tutela degli interessi ambientali e paesaggistici e violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione.

5.1.- La questione non è fondata per alcuno dei richiamati profili.

5.1.1.- La norma regionale impugnata incide sulla disciplina del procedimento di «[f]ormazione e approvazione del piano regolatore generale comunale e delle sue varianti generali e strutturali» dettata dall'art. 15 della legge della Regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo).

Tale disciplina rientra nella competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio. Essa delinea un procedimento complesso e articolato, in linea con i principi stabiliti dal legislatore statale agli articoli da 7 a 10 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), oltre che nei provvedimenti legislativi che, a partire dal d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici), hanno disposto il trasferimento alle Regioni della competenza in materia di urbanistica.



Nel procedimento regolato dal citato art. 15, la proposta tecnica del progetto preliminare di piano definita dal Comune, resa pubblica al fine di consentire a chiunque di presentare osservazioni e proposte (art. 15, comma 4), è sottoposta alla valutazione della prima conferenza di copianificazione e valutazione, i cui membri titolari del diritto di voto sono costituiti da un rappresentante, rispettivamente, del Comune, della Provincia, della Città metropolitana, ove istituita, e della Regione (art. 15-bis, comma 2). Essa è chiamata a esprimersi entro novanta giorni dalla prima seduta (inteso, a seguito della modifica introdotta dalla norma impugnata, quale termine massimo anche nel caso di approvazione di una variante generale, per cui in precedenza l'art. 11, comma 4, del regolamento regionale n. 1/2017, recante «Disciplina della conferenza di copianificazione e valutazione prevista dall'articolo 15-bis della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 e del ruolo e delle funzioni del rappresentante regionale», prevedeva centoventi giorni), formulando osservazioni e contributi (art. 15, comma 6).

Sulla base di questi ultimi - e delle eventuali ulteriori osservazioni e proposte formulate da chiunque nel pubblico interesse (art. 15, comma 9) - il Comune giunge alla formulazione della proposta tecnica del progetto definitivo del piano e convoca la seconda conferenza di copianificazione e valutazione; quest'ultima si deve esprimere entro un termine che, prima dell'entrata in vigore della norma impugnata, era di centoventi giorni dalla prima seduta, mentre ora è di novanta giorni e ha per oggetto l'analisi di tutti gli elaborati (art. 15, comma 11). È previsto, inoltre, che, ove vi sia il consenso unanime dei soggetti partecipanti aventi diritto di voto, il termine sia della prima che della seconda conferenza di copianificazione e valutazione possa essere prorogato per non più di trenta giorni. Per la seconda conferenza, prima della modifica apportata dalla norma impugnata, era invece possibile disporre una proroga per non più di sessanta giorni.

All'esito di tale procedimento, il citato art. 15 dispone che «[l]o strumento urbanistico è approvato con deliberazione del consiglio, che si esprime sulle osservazioni e proposte di cui al comma 9 e che dà atto di aver recepito integralmente gli esiti della seconda conferenza di copianificazione e valutazione» (comma 14). Si stabilisce, inoltre, che, in ogni caso, «lo strumento urbanistico può essere approvato solo se adeguato a tale definitiva valutazione» (comma 14).

Questo complesso procedimento è stato più volte modificato dal legislatore piemontese, anche in vista della necessità dell'adeguamento alle indicazioni dettate dal legislatore statale in tema di pianificazione paesaggistica.

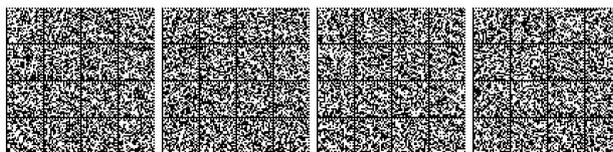
In particolare, l'art. 145 cod. beni culturali, al fine di garantire la coerenza e la prevalenza delle previsioni dei piani paesaggistici regionali sugli strumenti urbanistici (comma 1), dispone che «[i] comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale» (comma 4).

A tale scopo il medesimo art. 145, al comma 5, prescrive che la Regione, nel disciplinare il procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, nell'esercizio della sua competenza in materia di governo del territorio, assicuri «la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo».

In questa prospettiva, il procedimento delineato dall'art. 15 della legge reg. Piemonte n. 56 del 1977 - che, in base all'art. 8-bis, comma 6, lettera b), della medesima legge regionale, deve essere seguito anche ai fini dell'adeguamento del PRG al PPR - ha subito modifiche e integrazioni proprio volte a garantire la partecipazione degli organi ministeriali.

In particolare, già l'art. 15-bis della medesima legge regionale n. 56 del 1977, introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Piemonte 12 agosto 2013, n. 17 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2013), ha previsto che, in tal caso, alla conferenza di copianificazione e valutazione partecipi anche il MiBAC, con diritto di voto, e ha attribuito al suo parere carattere vincolante in merito agli aspetti riguardanti i beni paesaggistici (comma 5-bis).

Successivamente, la Regione ha stipulato, in data 14 marzo 2017, un accordo con il MiBAC finalizzato all'approvazione congiunta del PPR, in applicazione di quanto statuito dall'art. 143, comma 2, cod. beni culturali, nonché dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990. In esso, oltre alla disciplina del procedimento di approvazione congiunta del citato PPR, all'art. 4 si è anche inserito l'impegno delle parti «a promuovere, ai sensi degli articoli 3 e 46 delle Norme di Attuazione del PPR, l'adeguamento alle previsioni dello stesso, da parte dei Comuni, della Città Metropolitana, delle Province e degli Enti gestori delle Aree naturali protette dei relativi strumenti di pianificazione entro ventiquattro mesi dalla data della sua approvazione, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo». E ciò «nel rispetto delle disposizioni del Titolo II (Pianificazione territoriale e paesaggistica) e del Titolo III (Pianificazione urbanistica) della l.r. n. 56 del 1977».



In puntuale applicazione di tali previsioni se, da un lato, si è portata a compimento l'elaborazione congiunta del PPR, dall'altro, sono state introdotte ulteriori norme regionali volte a rafforzare la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici al PPR. In particolare, il regolamento regionale del 22 marzo 2019 (n. 4/R), recante «Attuazione del Piano paesaggistico regionale del Piemonte (Ppr)», ai sensi dell'articolo 8-bis comma 7 della legge regionale 5 dicembre 1977 n. 56 (Tutela e uso del suolo) e dell'articolo 46, comma 10, delle norme di attuazione del Ppr», ha dato vita a un Tavolo tecnico (art. 2, comma 6) costituito dalla Regione (Settori copianificazione urbanistica e territorio e paesaggio della Direzione ambiente, governo e tutela del territorio) e dal MiBAC (Segretariato e Soprintendenza), di cui ha previsto l'eventuale attivazione, nel caso di procedimento di approvazione della variante di adeguamento del PRG al PPR, sia nel periodo che intercorre tra la prima e la seconda seduta della prima conferenza di copianificazione, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria della variante, sia nell'ambito della seconda conferenza di copianificazione (art. 10, comma 10).

5.1.2.- Questa Corte ha ripetutamente affermato che il vincolo che si impone al legislatore regionale, sulla base dell'art. 145 cod. beni culturali e del paesaggio, è solo quello che quest'ultimo, nel dettare la propria disciplina di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR, nell'esercizio della propria competenza concorrente in materia di governo del territorio, preveda adeguate forme di partecipazione degli organi ministeriali a tale procedimento (sentenze n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014). Ciò al fine di consentire un'istruttoria in cui le esigenze della pianificazione territoriale, oggetto degli strumenti urbanistici assegnati alla competenza della Regione e degli enti locali, siano soddisfatte in armonia con la prevalente tutela degli interessi paesaggistici e ambientali coinvolti, affidata agli organi statali. Il coinvolgimento di questi ultimi, pertanto, è prescritto dalla normativa statale proprio in vista dell'obiettivo di assicurare un adeguato standard di tutela dell'ambiente.

Nella specie, la norma regionale impugnata, là dove riduce alcuni dei termini già previsti dalla legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, nell'ambito del procedimento di adeguamento del PRG al PPR, costituisce espressione della competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio e non contrasta con la normativa statale e con le esigenze di protezione dei valori paesaggistici e ambientali da essa garantite.

Nel complesso e articolato procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, la limitata riduzione dei termini prevista dalla norma impugnata non è tale da compromettere il coinvolgimento degli organi ministeriali.

Tale coinvolgimento è, infatti, assicurato - come si è ricordato - non solo in una molteplicità di sedi (prima e seconda conferenza di copianificazione e valutazione; tavolo tecnico) e in tutte le fasi delle stesse, ma anche dal particolare rilievo assegnato alla valutazione ivi espressa dal MiBAC, il cui parere è vincolante.

Anche a seguito delle modifiche introdotte dalla norma impugnata, la partecipazione prescritta dall'art. 145, comma 5, cod. beni culturali e dall'art. 4 dell'accordo, continua, in definitiva, a essere assicurata (sentenza n. 74 del 2021), nel rispetto delle indicazioni del legislatore statale e del principio di leale collaborazione, suggellato dal citato accordo, e in linea con le esigenze di un'adeguata ponderazione e tutela dei valori paesaggistico-ambientali.

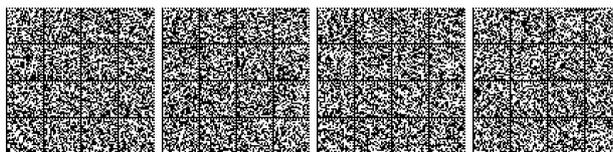
6.- È, infine, impugnato l'art. 62 della citata legge reg. Piemonte n. 13 del 2020 che, incidendo sui requisiti inerenti all'individuazione delle varianti parziali al PRG, innalza le percentuali di incremento delle superfici territoriali e degli indici di edificabilità consentite dal piano vigente, relative ad attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive. Secondo il ricorrente, in tal modo, il legislatore regionale avrebbe declassato a varianti parziali interventi che, sulla base della disciplina previgente, si sarebbero dovute considerare varianti generali, per cui si impone l'adeguamento dell'intero strumento urbanistico al PPR, nonché la sottoposizione a VAS.

Tale modifica avrebbe sottratto unilateralmente una serie di interventi al necessario processo di conformazione dell'intero strumento urbanistico comunale al PPR, a cui deve partecipare il MiBAC in base all'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 e all'art. 4 del citato accordo del 14 marzo 2017, in violazione del principio di leale collaborazione posto a base dell'accordo e prescritto dal legislatore statale, così determinando una lesione della competenza di quest'ultimo in materia di tutela dell'ambiente, con conseguente riduzione dei livelli di tutela dei valori paesaggistico-ambientali di cui all'art. 9 Cost.

6.1.- Le questioni non sono fondate.

6.1.1.- Come si è anticipato al punto 5.1.1, la disciplina del procedimento di approvazione del PRG comunale e delle sue varianti, proprio perché inerente a uno dei principali strumenti urbanistici, costituisce espressione della competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il legislatore, con la legge reg. Piemonte n. 56 del 1977 e le sue successive modifiche, ha esercitato tale competenza, dettando, fra l'altro, la specifica regolamentazione delle varianti al già citato piano generale. Ha inoltre individuato, entro il perimetro dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale, in specie dall'art. 10 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e dalle successive modifiche, varianti generali, strutturali e parziali (art. 17 della legge reg. Piemonte



n. 56 del 1977). Quanto a queste ultime - corrispondenti a quelle che, nel linguaggio del legislatore statale, «non comportino sostanziali innovazioni, tali cioè da mutare le caratteristiche essenziali del piano stesso ed i criteri di impostazione, strutturali e parziali» (art. 10, comma 1, della legge n. 1150 del 1942) - il citato art. 17 della legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, ha precisato che esse non devono modificare l'impianto strutturale del PRG vigente, né incidere sulla funzionalità di infrastrutture a rilevanza sovracomunale, né sull'individuazione di aree caratterizzate da dissesto attivo, né ancora modificare la classificazione dell'idoneità geologica all'utilizzo urbanistico, né gli ambiti individuati come insediamenti storici o beni culturali o paesaggistici e le relative norme di tutela (comma 5, lettere a, b, g e h).

Per rientrare fra le varianti parziali, l'art. 17 ha stabilito, inoltre, che gli interventi non devono aumentare o ridurre la quantità globale delle aree per servizi al di là di una certa percentuale, puntualmente indicata (comma 5, lettere c e d), né incrementare la capacità insediativa residenziale (comma 5, lettera e), così come le superfici territoriali o gli indici di edificabilità previsti dal PRG vigente, relativi alle attività produttive, direzionali, commerciali, turistico-ricettive, al di sopra di percentuali modeste, pure tassativamente indicate (comma 5, lettera f).

Su quest'ultimo specifico punto è intervenuto l'impugnato art. 62 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020.

Tale disposizione ha innalzato il limite massimo consentito in termini di incremento delle superfici territoriali o degli indici di edificabilità previsti dal PRG vigente, relativi alle attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive, rispettivamente, dal 6 all'8 per cento nei Comuni con popolazione residente fino a diecimila abitanti, dal 3 al 4 per cento nei Comuni con popolazione residente compresa tra i diecimila e i ventimila abitanti, infine dal 2 al 3 per cento nei Comuni con popolazione residente superiore a ventimila abitanti. Ciò, peraltro, a condizione che l'incremento sia volto all'ampliamento e alla riorganizzazione di un'attività esistente e insediata nelle aree già destinate a tali attività e sia adeguatamente servito da opere di urbanizzazione primaria (comma 2, lettere da a a e).

In presenza di tutti i richiamati requisiti, la normativa regionale sottopone la variante parziale a una procedura di approvazione "semplificata" rispetto a quella prevista per le varianti generali (di cui all'art. 15 della medesima legge regionale n. 56 del 1977). Essa, tuttavia, ove vi siano beni paesaggistici di cui all'art. 134 cod. beni culturali, non solo implica il coinvolgimento del MiBAC, chiamato a pronunciarsi in merito alla conformità della variante al PPR, ma assegna al parere favorevole di quest'ultimo un effetto determinante ai fini della stessa approvazione della variante (art. 17, comma 7 della medesima legge regionale n. 56 del 1977).

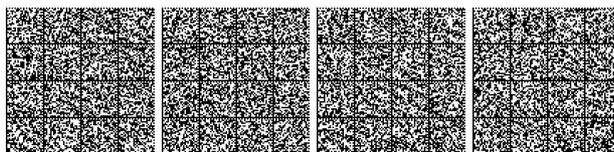
6.1.2.- La citata disciplina svela la non fondatezza delle censure del ricorrente, basate sull'assunto secondo cui la modifica apportata dall'impugnato art. 62 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020 avrebbe determinato la violazione dell'obbligo di assicurare la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR, prescritto dal legislatore statale nell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, e del connesso impegno assunto con il richiamato accordo del 14 marzo 2017, con conseguente riduzione dello standard di tutela dei valori paesaggistico-ambientali.

Occorre premettere che la puntuale modifica alla disciplina delle varianti parziali apportata dalla norma regionale impugnata in relazione a uno dei requisiti, già individuati dal medesimo legislatore regionale, ai fini della qualificazione di un intervento come variante parziale, deve ricondursi alla competenza legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio e che, d'altra parte, non è evocata dal ricorrente alcuna violazione dei principi fondamentali della materia.

Non si ravvisa, peraltro, il preteso contrasto con quanto prescritto dal legislatore statale a tutela dei valori paesaggistico-ambientali, dal momento che la disciplina regionale - come si è ricordato - assicura, anche per l'approvazione delle varianti parziali, la partecipazione degli organi ministeriali.

Né, infine, si delinea la violazione dell'impegno assunto sulla base dell'accordo del 14 marzo 2017.

Infatti, nelle norme di attuazione del PPR, elaborato congiuntamente dal MiBAC e dalla Regione, in linea con tale accordo, all'art. 46, comma 9, si stabilisce che «[d]all'approvazione del PPR [...] ogni variante apportata agli strumenti di pianificazione, limitatamente alle aree da essa interessate, deve essere coerente e rispettare le norme del PPR stesso». Al comma 10 si rinvia a un regolamento regionale, previa intesa con il Ministero e sentita la Commissione consiliare competente, il compito di «disciplinare le modalità di adeguamento al PPR e la sua attuazione, nonché le modalità per la verifica di coerenza delle varianti di cui al comma 9». Tale regolamento n. 4/R del 2019, nel dare attuazione al PPR, ha confermato che «[i]l MiBAC (Segretariato e Soprintendenza) partecipa alle procedure di approvazione delle altre tipologie di variante qualora le previsioni della variante ricadano su un'area o su un immobile sottoposto a tutela paesaggistica ai sensi dell'articolo 134 del Codice», in linea con quanto stabilito dall'art. 17, comma 7, della legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, precisando che nella relazione illustrativa dedicata ai rapporti fra varianti parziali e PPR «sono richiamati gli eventuali beni paesaggistici e le componenti paesaggistiche del PPR presenti nell'area oggetto di variante e le norme del PPR interessate dalla variante stessa», e che «nella deliberazione di adozione delle varianti parziali è dichiarato espressamente il rispetto delle disposizioni cogenti e immediatamente prevalenti e di tutte le altre norme del PPR».



Tale ultima indicazione conferma che la modifica regionale introdotta, grazie anche al coinvolgimento degli organi ministeriali, che è comunque assicurato, non sottrae le varianti parziali al rigoroso rispetto delle prescrizioni del PPR, né - come invece è accaduto in altre occasioni (sentenze n. 118 del 2019 e n. 197 del 2014) - alle necessarie verifiche ambientali, stabilite dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, competenza, quest'ultima, che funge da limite a quelle regionali (sentenza n. 197 del 2014), in quanto strumentale a garantire la primaria protezione dei valori paesaggistico-ambientali. La stessa normativa regionale, infatti, assicura che le varianti parziali siano, in ogni caso, sottoposte a verifica preventiva di assoggettabilità alla VAS (art. 17, comma 8, della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 52 della legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 61 e 62 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 97, 117, secondo comma, lettera s), e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara estinto il processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 23, comma 2, e 79 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2021.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_210125

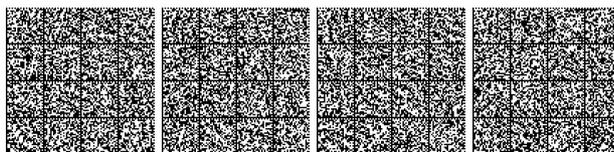
N. 126

*Sentenza 12 maggio - 21 giugno 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Reddito di cittadinanza - Sospensione del beneficio nei confronti, tra gli altri, del beneficiario o richiedente a cui è applicata una misura cautelare personale - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto al lavoro e dei principi, anche convenzionali, di uguaglianza, a tutela della famiglia, di personalità della responsabilità penale e di non colpevolezza - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 7-ter, comma 1.
- Costituzione. artt. 1, 2, 3, 4, 27, primo e secondo comma, 29, 30 e 31 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 2; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 48.



## 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. 7-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Palermo nel procedimento penale a carico di F. M., con ordinanza del 7 ottobre 2019, iscritta al n. 86 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 12 maggio 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;  
deliberato nella camera di consiglio del 12 maggio 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Palermo, con ordinanza del 7 ottobre 2019 (reg. ord. n. 86 del 2020), emessa in sede di interrogatorio ex art. 294 del codice di procedura penale di F. M., ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 27, primo e secondo comma, 29, 30 e 31 della Costituzione e al principio di ragionevolezza, nonché all'art. 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26.

Ivi, in relazione all'erogazione del reddito di cittadinanza, si prevede che «[n]ei confronti del beneficiario o del richiedente cui è applicata una misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché del condannato con sentenza non definitiva per taluno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 3, l'erogazione del beneficio di cui all'articolo 1 è sospesa. La medesima sospensione si applica anche nei confronti del beneficiario o del richiedente dichiarato latitante ai sensi dell'articolo 296 del codice di procedura penale o che si è sottratto volontariamente all'esecuzione della pena. La sospensione opera nel limite e con le modalità di cui all'articolo 3, comma 13».

1.1.- Premette il giudice *a quo* 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) individua come condizioni di ammissibilità del vaglio incidentale di legittimità costituzionale che la questione sorga dinanzi a un giudice e nell'ambito di un giudizio.

1.1.1.- Secondo la giurisprudenza costituzionale tali termini devono essere intesi sulla base di un'interpretazione sostanziale e non meramente formale, al fine di evitare «zone franche di incostituzionalità». Sono così ammissibili le questioni sollevate da un soggetto chiamato ad applicare il diritto a casi concreti e in condizione di autonomia, neutralità e indipendenza da altri poteri, nell'esercizio di attribuzioni che attengono alla tutela di diritti e interessi legittimi e che vengono esercitate nel rispetto di regole che garantiscano il diritto di difesa (sono richiamate le sentenze n. 226 del 1976 e, con specifico riferimento ai procedimenti di volontaria giurisdizione, n. 129 del 1957).



Nel caso di specie, sebbene non sia dubbio in astratto che il giudice per le indagini preliminari rientri nella giurisdizione ordinaria e che il procedimento cautelare sia un giudizio, il potere cautelare sarebbe già stato compiutamente esercitato con l'adozione della misura cautelare, mentre la sospensione del reddito di cittadinanza avverrebbe nell'ambito di un subprocedimento consequenziale all'esercizio del potere giurisdizionale menzionato. Nondimeno, anche a voler considerare la sospensione del reddito di cittadinanza quale sanzione amministrativa, si tratterebbe pur sempre dell'applicazione del diritto da parte di un soggetto terzo, imparziale e indipendente.

1.1.2.- La misura che il giudice deve obbligatoriamente adottare, inoltre, potrebbe configurarsi solo formalmente come amministrativa, ma sarebbe sostanzialmente penale ai sensi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha qualificato le sanzioni amministrative di carattere afflittivo equiparabili a quelle penali, con conseguente necessità di applicare le relative garanzie (si richiama la sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi).

La sospensione del reddito di cittadinanza avrebbe un chiaro carattere afflittivo, poiché, al cospetto di un beneficio di natura assistenziale - volto a soddisfare le esigenze basilari di sopravvivenza del percettore e del suo nucleo familiare e una pluralità di diritti fondamentali, come, ad esempio, il diritto alla vita, al lavoro e alla famiglia - non s'individuerebbe alcuna finalità diversa da quella punitiva nel provvedimento sospensivo in conseguenza della mera applicazione di una misura cautelare personale. Il carattere afflittivo si coglierebbe, poi, anche dalla definitività della lesione prodotta dal provvedimento di sospensione, poiché in caso di revoca di quest'ultimo gli arretrati non corrisposti non potrebbero essere recuperati dal beneficiario.

Se si considerasse inammissibile la questione in esame, inoltre, il soggetto si vedrebbe gravato da una sanzione sostanzialmente penale senza che sia stato attivato il contraddittorio sul punto, nemmeno in maniera postuma; la sospensione del beneficio economico, infatti, opererebbe automaticamente, senza che la decisione sia suscettibile d'impugnazione, né dinanzi al giudice amministrativo, non essendo la decisione qualificabile come atto formalmente amministrativo, né al Tribunale del riesame, essendo sottoponibili a questo soltanto le questioni attinenti alla misura cautelare.

1.1.3.- La proposizione della questione di legittimità non potrebbe nemmeno ritenersi tardiva, sia perché il potere di sospendere il reddito di cittadinanza non sarebbe ancora stato esercitato dal rimettente, sia perché la valutazione circa la sospensione non potrebbe essere assunta in un momento antecedente. Infatti, nella fase di cui al giudizio *a quo*, costituente passaggio obbligato conseguente all'applicazione della misura cautelare e allo svolgimento dell'interrogatorio ex art. 294 cod. proc. pen., il giudice dovrebbe fare applicazione dell'art. 7-ter, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, tenuto conto che il successivo comma 3 del medesimo articolo prevede che è in sede di interrogatorio che può e deve essere chiesto al soggetto sottoposto alla misura cautelare se sia beneficiario del reddito di cittadinanza.

1.2.- Ciò premesso, in punto di rilevanza il rimettente precisa che la vicenda alla base dell'ordinanza di rimessione origina dall'applicazione, nei confronti di F. M., della misura cautelare personale del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa ex art. 282-bis cod. proc. pen., in relazione a fatti riconducibili al reato di maltrattamenti in famiglia, di cui all'art. 572 del codice penale. In sede d'interrogatorio ai sensi dell'art. 294 cod. proc. pen. il soggetto in questione ha dichiarato di essere beneficiario del reddito di cittadinanza.

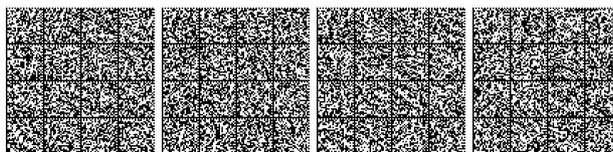
Il rimettente, pertanto, dovrebbe necessariamente applicare l'art. 7-ter, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, ossia sospendere l'erogazione del beneficio economico (alla luce del comma 4 del medesimo articolo), con decreto che deve essere comunicato all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) entro quindici giorni.

1.3.- Nel merito le norme censurate sarebbero in primo luogo in contrasto con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.

1.3.1.- Tali disposizioni, infatti, pongono la persona umana al centro del sistema, sia nella sua dimensione individuale, sia in quella collettiva, impegnando la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di carattere economico e sociale che fungono da limite, tra le altre cose, appunto al pieno sviluppo della persona.

Come confermerebbero anche i lavori preparatori alla legge di conversione del d.l. n. 4 del 2019, il reddito di cittadinanza sarebbe volto a porre delle «misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale», andando a inserire gli strumenti assistenziali introdotti nell'ambito dei «livelli essenziali delle prestazioni» (LEP). Tale impostazione risulterebbe confermata dalla lettura dell'art. 1 del citato decreto-legge, in cui è precisato come il reddito di cittadinanza sia una misura destinata al «contrasto [...] all'esclusione sociale», a «favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione» e a garantire «sostegno economico e [...] inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione».

In virtù della sospensione, quindi, il beneficiario sarebbe privato di un sostegno economico che potrebbe anche configurarsi come condizione imprescindibile alla sua sopravvivenza, senza che possa ravvisarsi alcuna ragione giustificatrice di un simile trattamento punitivo. La *ratio* del reddito di cittadinanza, infatti, non sarebbe premiale, ma assistenziale e d'inclusione. In questo senso, finanche chi viene condannato in via definitiva avrebbe il diritto di sopravvivere, a meno che non si voglia considerare la revoca del beneficio quale strumento per configurare un complesso sanzionatorio con funzione general-preventiva e punitiva, in violazione altresì del principio rieducativo di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.



Emergerebbe, quindi, una palese irragionevolezza del sacrificio imposto al soggetto nella fase cautelare, senza che ciò sia ancorato a una ragione giustificatrice diversa da quella squisitamente sanzionatoria-punitiva.

1.4.- In secondo luogo, sarebbero altresì violati gli artt. 1 e 4 Cost.

L'art. 4 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, infatti, impone al beneficiario del reddito di cittadinanza la sottoscrizione di un patto per il lavoro e di un patto per l'inclusione sociale, con una dichiarazione d'immediata disponibilità al lavoro; ulteriori disposizioni, poi, prevedono la riduzione della somma erogata nel caso in cui il beneficiario non partecipi alle attività formative, nonché la revoca del reddito di cittadinanza se per tre volte venga rifiutata una congrua proposta di lavoro.

Tale strumento, pertanto, sarebbe anche finalizzato all'inserimento lavorativo e alla formazione privata del beneficiario. La sospensione, così, limiterebbe ingiustificatamente la possibilità del soggetto sottoposto a misura cautelare di formarsi in maniera tale da essere inserito nel mondo del lavoro, poiché la limitazione della libertà connessa all'attivazione del meccanismo cautelare non comporterebbe necessariamente l'impossibilità del soggetto di svolgere l'attività lavorativa.

1.5.- La disposizione censurata violerebbe poi gli artt. 29, 30 e 31 Cost.

Il reddito di cittadinanza, infatti, è riconosciuto in funzione dei redditi familiari e come sostegno all'intero nucleo, ove questo sia composto da altri soggetti oltre al diretto beneficiario.

La tutela della famiglia, anche con misure economiche, in linea con le previsioni di origine sovranazionale (art. 9 CDFUE), sarebbe così pregiudicata dalla sospensione del beneficio.

1.6.- Ancora sarebbero lesi gli artt. 27, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU.

1.6.1.- Innanzi tutto, verrebbe pregiudicato il principio di personalità della responsabilità penale, poiché il nucleo familiare sarebbe privato del sostentamento in virtù di un fatto eventualmente commesso da un familiare.

1.6.2.- Inoltre, vi sarebbe anche una violazione del principio della presunzione di non colpevolezza, posta dall'art. 27, secondo comma, Cost., nonché dall'art. 48 CDFUE e dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU.

Il regime cautelare, infatti, avrebbe di per sé carattere rebus sic stantibus, sarebbe contraddistinto da un contraddittorio ridotto e si fonderebbe su un accertamento basato su criteri meno stringenti di quelli previsti dall'art. 533 cod. proc. pen. per giungere alla condanna, la quale, in ogni caso, è suscettibile di essere superata dalle decisioni assunte in sede di impugnazione, quanto meno fino al sopraggiungere del giudicato.

La disposizione censurata - imponendo l'applicazione della sospensione del reddito di cittadinanza, sanzione di carattere penale, a un soggetto non ancora condannato, nemmeno in via provvisoria - determinerebbe così una palese violazione della presunzione d'innocenza.

1.7.- Infine, sarebbe violato l'art. 3 Cost., inteso quale fondamento del principio di ragionevolezza.

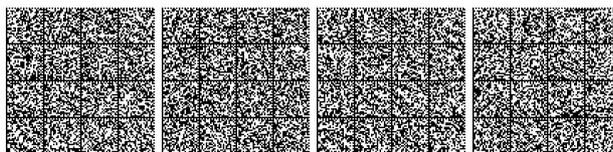
1.7.1.- L'art. 7-ter, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, prevede la sospensione del reddito di cittadinanza sia in caso di applicazione di una misura cautelare personale, con riferimento a qualsiasi reato, sia in conseguenza di una condanna non definitiva, ma per i soli reati per i quali l'art. 7, comma 3, del medesimo decreto-legge dispone la revoca del beneficio nell'evenienza di condanna definitiva (ossia i delitti di cui agli artt. 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter, 422 e 640-bis cod. pen.).

Nel caso oggetto del giudizio *a quo* l'indagato non è chiamato a rispondere per uno di tali reati e, pertanto, il rimettente dovrebbe sospendere il beneficio pur sapendo che tale statuizione sarà sicuramente revocata, anche in presenza di una condanna definitiva.

Emergerebbe, quindi, un trattamento assolutamente irragionevole oltre che discriminatorio, posto che in presenza di due condotte identiche, per cui a una soltanto faccia seguito l'applicazione della misura cautelare, ove si giungesse alla medesima condanna, l'avvenuta sospensione del reddito di cittadinanza vi sarebbe stata solo per un condannato.

Tale disparità risulterebbe ancora più grave in considerazione del già citato comma 5 dello stesso art. 7-ter, secondo cui, in caso di revoca della sospensione, il beneficiario non può più ottenere gli arretrati, con conseguente integrazione di un vulnus non riparabile neppure in seguito a una pronuncia assolutoria, con palese ribaltamento, ancora una volta, della presunzione di innocenza.

1.7.2.- Oltre a tale irragionevolezza intrinseca, la disposizione censurata sarebbe irragionevole anche in raffronto all'art. 1 della legge 27 luglio 2011, n. 125 (Esclusione dei familiari superstiti condannati per omicidio del pensionato o dell'iscritto a un ente di previdenza dal diritto alla pensione di reversibilità o indiretta), che prevede la sospensione del diritto alla pensione di reversibilità per il soggetto che sia stato rinviato a giudizio per l'omicidio volontario del coniuge. Tale disciplina, che pure sembrerebbe violare la presunzione di innocenza, in ogni caso, posticiperebbe la sospensione



a un vaglio di meritevolezza più profondo e più completo (visto il contraddittorio che precede il rinvio a giudizio) di quello compiuto in sede cautelare e prevedrebbe il diritto dell'imputato a ricevere le somme arretrate e non ottenute per via della sospensione, in caso di proscioglimento definitivo.

1.8.- Da ultimo, il giudice *a quo* asserisce l'impossibilità di fornire un'interpretazione costituzionalmente conforme, che consenta di valutare l'opportunità di sospendere o meno l'erogazione del reddito di cittadinanza. Una tale interpretazione, oltre a produrre effetto solo *inter partes*, sarebbe *contra legem* e risulterebbe essa stessa incostituzionale, rimettendo al giudice una valutazione prettamente amministrativa, caratterizzata da un arbitrio in assenza di criteri guida legislativamente imposti, con un effetto sanzionatorio comunque incompatibile con la *ratio* assistenziale del beneficio economico.

2.- Con atto depositato il 4 agosto 2020 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate dal GIP presso il Tribunale di Palermo siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

2.1.- In punto di rilevanza l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia come l'intervento richiesto sia senz'altro creativo, implicando scelte affidate alle valutazioni discrezionali del legislatore, con conseguente inammissibilità delle questioni (sono richiamate la sentenza di questa Corte n. 87 del 2013 e le ordinanze n. 176 e n. 156 del 2013).

2.1.1.- Com'è noto, infatti, il potere discrezionale del legislatore è suscettibile di sindacato solo laddove il suo esercizio travalichi il canone della ragionevolezza, che deve presiedere alle scelte normative. In questo senso, «[p]erché sia dunque possibile operare uno scrutinio che direttamente investa il merito delle scelte sanzionatorie operate dal legislatore, è pertanto necessario che l'opzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, vale a dire si appalesi, in concreto, come espressione di un uso distorto della discrezionalità che raggiunga una soglia di evidenza tale da atteggiarsi alla stregua di una figura per così dire sintomatica di "eccesso di potere" e, dunque, di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa» (così la richiamata sentenza di questa Corte n. 313 del 1995; nei medesimi termini si richiamano anche le sentenze n. 229 e n. 223 del 2015, n. 248 e n. 81 del 2014).

2.1.2.- Allo stesso tempo, prosegue l'Avvocatura dello Stato, sono stati progressivamente definiti dalla giurisprudenza costituzionale i connotati propri del canone di ragionevolezza, attraverso figure consolidate che, in qualche misura, appaiono come sintomatiche del vizio di legittimità costituzionale o dell'assenza del vizio medesimo.

In particolare, sotto il profilo della coerenza della scelta normativa, che può essere riferita anche ai principi generali del sistema e al quadro normativo, è stato affermato che difetta la ragionevolezza laddove «la legge manca il suo obiettivo e tradisce la sua *ratio*» (così la sentenza n. 43 del 1997). La ragionevolezza si manifesta anche come non arbitrarietà, quando la scelta legislativa sia sostenuta da una ragione giustificatrice sufficiente, ovvero non si presenti come costituzionalmente intollerabile (viene richiamata la sentenza n. 206 del 1999). Il sindacato di ragionevolezza può consistere, poi, in una valutazione circa la proporzionalità, la congruità e l'adeguatezza del mezzo rispetto al fine perseguito.

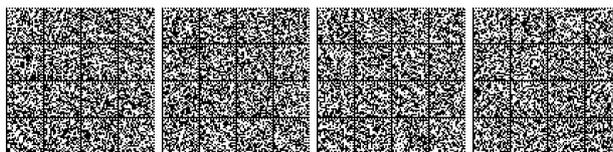
Ebbene, rispetto ai prospettati dubbi di legittimità costituzionale, la scelta del legislatore attuata attraverso la normativa censurata, lungi dal costituire una misura punitiva sproporzionatamente afflittiva, sarebbe tutt'altro che manifestamente irragionevole.

2.2.- Ciò premesso, l'Avvocatura dello Stato precisa, innanzi tutto, che il reddito di cittadinanza sarebbe una misura di inclusione sociale volta ad agevolare l'inserimento al lavoro per quei soggetti che vivono una situazione di particolare disagio economico.

Il beneficio è riconosciuto ai familiari in possesso cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, di una serie di requisiti elencati nell'art. 2, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito. Tra questi vi è la mancata sottoposizione a una misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida di arresto o fermo, nonché la mancanza di condanne definitive, intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta, per taluno dei delitti indicati dal successivo art. 7, comma 3.

L'art. 7-ter, comma 1, oggetto di censura, prevede poi che nei confronti del beneficiario o del richiedente cui è applicata una misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché del condannato con sentenza non definitiva per taluno degli indicati delitti, l'erogazione del beneficio venga sospesa.

2.2.1.- Le questioni sollevate sarebbero prive di fondamento per le medesime ragioni già vagliate dalla recente sentenza di questa Corte n. 122 del 2020, concernente proprio la disposizione oggetto di censura. Ivi, si è sottolineato che «il provvedimento di sospensione del reddito di cittadinanza, nel caso di sopravvenuta misura cautelare personale a carico del richiedente o del beneficiario, appare trasparentemente collegato alla circostanza che la mancata soggezione a tali misure, così come l'assenza di una condanna per taluni specifici reati (intervenuta nei dieci anni antecedenti), costituiscono due requisiti essenziali per l'ottenimento del reddito di cittadinanza. Si tratta di particolari requisiti (si vedano, tra le più recenti, le sentenze n. 248 del 2019, n. 161 del 2018 e n. 276 del 2016), per l'ottenimento di un benefi-



cio economico rispetto al quale, tra l'altro, l'interessato non può vantare alcun diritto precostituito in assenza della legge di cui è parte la disposizione censurata (sul punto si veda la sentenza n. 248 del 2019)». Pertanto, il provvedimento di sospensione «altro non è che la conseguenza del venir meno di un requisito necessario alla concessione del beneficio e rientra per ciò stesso tra i casi in cui la giurisprudenza costituzionale riconosce la legittimità di sospensione, revoca o decadenza, anche attraverso meccanismi automatici (si vedano le sentenze n. 161 del 2018, n. 276 del 2016, n. 2 del 1999, n. 226 del 1997 e n. 297 del 1993)».

2.3.- Gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale evidenziati dal rimettente nel caso in esame parimenti sarebbero tutti inammissibili e comunque manifestamente infondati.

2.3.1.- La sospensione dell'erogazione del beneficio non determinerebbe un diretto pregiudizio del diritto al lavoro sancito dagli artt. 1 e 4 Cost., incidendo la stessa su una misura di sostegno economico che il legislatore attribuisce a determinati soggetti, in presenza dei requisiti richiesti.

Il venir meno di uno di questi requisiti renderebbe ragionevole la scelta operata dal legislatore di sospendere l'erogazione del beneficio per tutta la durata della misura cautelare in atto, risultando preminenti le esigenze cautelari sottese all'adozione del provvedimento restrittivo della libertà personale. Infatti, la scelta normativa di sospendere il beneficio anche per reati diversi da quelli indicati dall'art. 7, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, sarebbe giustificata dalla necessità di fronteggiare situazioni di pericolo concreto, cessate le quali può riprendere l'*iter* di accompagnamento al lavoro.

Diversa, invece, sarebbe l'ipotesi di sospensione del beneficio prevista nel medesimo art. 7-ter con riferimento, però, alle sentenze di condanna non definitive in relazione ai soli reati indicati al citato comma 3 dell'art. 7. In tali casi l'accertamento, seppur non definitivo, della responsabilità penale del richiedente o beneficiario per reati che il legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale non sindacabile, ha ritenuto di particolare allarme sociale, legittimerebbe la scelta legislativa della sospensione del reddito di cittadinanza.

Alla luce dei differenti presupposti che sorreggono le opzioni legislative adottate non potrebbe parlarsi, quindi, di scelta legislativa irragionevole nell'accezione sopra precisata.

2.3.2.- Con specifico riferimento all'asserita violazione degli artt. 29, 30 e 31 Cost., sarebbe sufficiente constatare che siffatta tesi porterebbe all'impossibilità di subordinare a qualsiasi condizione di meritevolezza (in senso lato) un beneficio economico, per tutti i casi in cui il fruitore della provvidenza abbia una famiglia a carico. Il che, considerata la natura e le finalità del reddito di cittadinanza, non potrebbe di certo ritenersi ammissibile.

2.3.3.- Risulterebbe inconferente anche il richiamo operato dal giudice rimettente al principio della personalità della responsabilità penale (art. 27 Cost.), dal momento che gli effetti pregiudizievoli della condotta del reo ricadrebbero unicamente nella sua sfera giuridica.

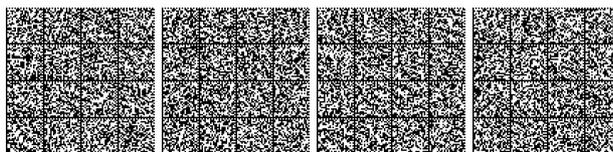
2.3.4.- Parimenti dovrebbe ritenersi inammissibile la questione relativa al contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in correlazione con l'art. 6, comma 2, CEDU.

Il giudice *a quo* richiama, ancora una volta, i principi di personalità della responsabilità e di presunzione di non colpevolezza riconosciuti dal diritto convenzionale, tralasciando di considerare: da un lato, che si tratta di principi fondamentali già sanciti nel testo costituzionale (art. 27 Cost.); dall'altro, che il censurato art. 7-ter fonderebbe la sua *ratio* non sull'accertamento definitivo della colpevolezza, bensì su esigenze di natura cautelare, che prescinderebbero da un compiuto accertamento della responsabilità penale.

Inoltre, il verificarsi di una condizione ostativa alla possibilità di beneficiare di una provvidenza economica non potrebbe essere considerata una sanzione anticipata in assenza di un accertamento definitivo di responsabilità (*ex plurimis*, sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 248 del 2019, n. 206 del 1999, n. 239 e n. 141 del 1996), ma costituirebbe solo il venir meno di un requisito per l'accesso al beneficio, determinato dal legislatore nell'esercizio del proprio potere discrezionale (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 122 del 2020 e n. 194 del 2017); scelta non affetta da irrazionalità manifesta e irrefutabile costituzionalmente rilevante (è richiamata anche la sentenza n. 86 del 2017).

### Considerato in diritto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Palermo, con ordinanza iscritta al n. 86 del registro ordinanze del 2020, ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 27, primo e secondo comma, 29, 30 e 31 della Costituzione e al principio di ragionevolezza, nonché all'art. 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 48 della



Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26.

Ivi, in relazione all'erogazione del reddito di cittadinanza, si prevede che «[n]ei confronti del beneficiario o del richiedente cui è applicata una misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché del condannato con sentenza non definitiva per taluno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 3, l'erogazione del beneficio di cui all'articolo 1 è sospesa. La medesima sospensione si applica anche nei confronti del beneficiario o del richiedente dichiarato latitante ai sensi dell'articolo 296 del codice di procedura penale o che si è sottratto volontariamente all'esecuzione della pena. La sospensione opera nel limite e con le modalità di cui all'articolo 3, comma 13».

2.- Secondo il giudice *a quo* la disposizione censurata sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui impone di sospendere l'erogazione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente a cui è applicata una misura cautelare personale.

2.1.- In primo luogo, sarebbero violati gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.

In virtù della sospensione, infatti, il beneficiario sarebbe privato di un sostegno economico che potrebbe anche configurarsi come condizione imprescindibile alla sua sopravvivenza, a pregiudizio della libertà e della dignità dello stesso, senza che ciò sia ancorato a una ragione giustificatrice diversa da quella squisitamente sanzionatoria e punitiva.

2.2.- In secondo luogo, verrebbero lesi gli artt. 1 e 4 Cost., in quanto il reddito di cittadinanza sarebbe finalizzato anche all'inserimento lavorativo e alla formazione privata del beneficiario, obiettivi che verrebbero ingiustificatamente limitati dal provvedimento di sospensione.

2.3.- Vi sarebbe poi una violazione degli artt. 29, 30 e 31 Cost., perché il reddito di cittadinanza è riconosciuto in funzione dei redditi familiari e come sostegno all'intero nucleo familiare, la cui tutela sarebbe pregiudicata dalla sospensione del beneficio economico.

2.4.- Ancora, sussisterebbe una lesione degli artt. 27, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU e all'art. 48 CDFUE.

Da un lato, la disposizione censurata pregiudicherebbe il principio di personalità della responsabilità penale, poiché il nucleo familiare sarebbe privato del sostentamento in virtù di un fatto eventualmente commesso da un familiare.

Dall'altro lato, verrebbe leso il principio della presunzione di non colpevolezza, imponendosi la sospensione del reddito di cittadinanza, sanzione di carattere sostanzialmente penale, a un soggetto non condannato nemmeno in via provvisoria.

2.5.- Infine, sarebbe violato l'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza.

Da una parte, infatti, per le condotte estranee a quelle di cui all'art. 7, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, si dovrebbe disporre la sospensione del beneficio in caso di misura cautelare personale, pur sapendo che tale statuizione sarà sicuramente revocata in presenza di una condanna definitiva per tali condotte.

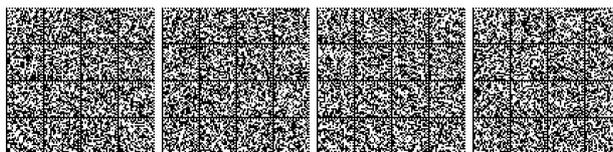
Dall'altra parte, nel caso di revoca del provvedimento di sospensione, non vi sarebbe la possibilità di ottenere gli arretrati, in palese discriminazione, tra l'altro, con quanto previsto dall'art. 1 della legge 27 luglio 2011, n. 125 (Esclusione dei familiari superstiti condannati per omicidio del pensionato o dell'iscritto a un ente di previdenza dal diritto alla pensione di reversibilità o indiretta), ove si prevede la sospensione del diritto alla pensione di reversibilità per il soggetto che sia stato rinviato a giudizio per l'omicidio volontario del coniuge (con un vaglio di meritevolezza quindi più profondo e più completo di quello compiuto in sede cautelare), con la possibilità però di ricevere le somme arretrate in caso di proscioglimento definitivo.

3.- In via preliminare va respinta l'eccezione d'inammissibilità del Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, relativa alla questione sollevata in riferimento agli artt. art. 27 e 117, primo comma, Cost.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, infatti, la *ratio* della sospensione del reddito di cittadinanza non sarebbe legata a una presunzione di colpevolezza, come ritenuto invece dal rimettente, non venendo in esame, quindi, questioni relative al sistema penale.

Si tratta di argomenti che attengono più propriamente al merito delle censure.

4.- Altresì infondata risulta l'eccezione d'inammissibilità sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto l'intervento richiesto a questa Corte sarebbe eccessivamente creativo, intervenendo su aspetti rimessi alla discrezionalità del legislatore.



Il giudice *a quo*, infatti, non chiede un intervento additivo, bensì una pronuncia d'illegittimità parziale, che colpisce la disposizione nella parte in cui impone la sospensione del reddito di cittadinanza in caso di misura cautelare personale.

L'eventuale non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa, argomentata dall'interveniente, quindi, costituisce semmai elemento per il rigetto della questione nel merito e non per la sua inammissibilità.

5.- Sempre in via preliminare deve senz'altro riconoscersi la legittimazione del GIP del Tribunale di Palermo a sollevare la questione in esame, tra l'altro non contestata dall'Avvocatura generale dello Stato.

La sospensione del reddito di cittadinanza, ai sensi dell'art. 7-ter, commi 2 e 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, avviene all'interno di una fase consequenziale alla decisione sulla misura cautelare, mentre la diversa fase che fa capo all'ente erogatore attiene alle sole modalità esecutive del provvedimento sospensivo (art. 7-ter, comma 4).

Il giudice che ha disposto la misura cautelare, pertanto, è tenuto ad adottare il provvedimento di sospensione del reddito di cittadinanza, accertando in capo al destinatario della misura cautelare il godimento del beneficio economico nel primo atto cui è presente l'indagato o l'imputato, cioè, come nel caso di specie, proprio in sede di interrogatorio ex art. 294 del codice di procedura penale.

6.- Nel merito, le questioni sollevate dal GIP del Tribunale di Palermo non sono fondate.

6.1.- Il reddito di cittadinanza costituisce un particolare beneficio economico, introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano dal d.l. n. 4 del 2019, al dichiarato fine di operare un riordino del sistema di assistenza sociale e una generale razionalizzazione dei servizi per l'impiego, con l'obiettivo di una più efficace gestione delle politiche attive per il lavoro.

L'art. 1, comma 1, così, definisce il reddito di cittadinanza quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro, oltre che di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, prevedendo a tal fine politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro.

6.1.1.- L'art. 2 del d.l. n. 4 del 2019 disciplina i requisiti personali, reddituali e patrimoniali per accedere al reddito, che devono sussistere, sia al momento della presentazione della domanda, sia per tutta la durata dell'erogazione.

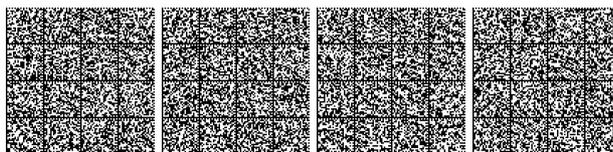
La lettera *c-bis*) del comma 1 di tale articolo, introdotta in sede di conversione, in particolare, stabilisce che il richiedente il beneficio non deve essere sottoposto a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, o condannato in via definitiva, nei dieci anni precedenti la richiesta, per taluno dei delitti indicati dal successivo art. 7, comma 3. Si tratta di determinati reati, individuati ai commi 1 e 2 dello stesso art. 7 (attinenti alle false dichiarazioni o alle omesse comunicazioni concernenti i requisiti per ottenere e mantenere il reddito di cittadinanza), nonché dagli artt. 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale (concernenti fattispecie di terrorismo ed eversione e di stampo mafioso) e dall'art. 640-bis cod. pen. (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche); a questi si aggiungono i reati commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni di cui allo stesso articolo.

Il beneficio economico è erogato sulla base di una scala di equivalenza parametrata sui componenti del nucleo familiare. Qualora un componente del nucleo familiare beneficiario si trovi in stato detentivo, ovvero sia ricoverato in istituti di cura di lunga degenza o altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica, il parametro della scala di equivalenza non tiene conto di tali soggetti (art. 3, comma 13). Medesima conseguenza si ha quando faccia parte del nucleo familiare un componente sottoposto a misura cautelare o condannato per taluno dei delitti indicati dall'art. 7, comma 3.

Ai sensi dell'art. 4, per beneficiare del reddito di cittadinanza è necessario rispettare numerose condizionalità, quali l'immediata disponibilità al lavoro (con l'obbligo di accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue) e l'adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, attraverso la sottoscrizione di un patto per il lavoro e, ove siano presenti particolari criticità, di un patto per l'inclusione sociale.

Al rispetto di tali condizioni sono tenuti i componenti del nucleo familiare maggiorenni, non occupati e che non frequentano un regolare corso di studi, salvi taluni specifici casi di esonero. Il venir meno agli obblighi comporta dirette conseguenze sulla percezione del beneficio, le quali, a seconda della gravità dell'inadempimento, vanno da una decurtazione delle somme da erogarsi sino alla decadenza dallo stesso beneficio.

6.1.2.- Alla condanna definitiva (o all'applicazione della pena su richiesta delle parti) per i ricordati reati di cui all'art. 7, comma 3, consegue la revoca del reddito di cittadinanza. La revoca ha efficacia retroattiva e comporta l'obbligo alla restituzione di quanto indebitamente percepito e determina l'ulteriore effetto di non poter più richiedere il beneficio prima che siano decorsi dieci anni dalla condanna.



L'art. 7-ter, comma 1, invece, disciplina la fattispecie della sospensione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente a cui venga applicata una misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, o che sia condannato con sentenza non definitiva per uno dei reati indicati all'art. 7, comma 3 (o che sia dichiarato latitante ai sensi dell'art. 296 cod. proc. pen. o si sia sottratto volontariamente all'esecuzione della pena).

Il provvedimento di sospensione - che può essere a sua volta revocato dall'autorità giudiziaria che l'ha disposto quando vengano meno le condizioni che l'abbiano determinato, senza la corresponsione differita degli importi maturati durante il periodo di sospensione (art. 7-ter, comma 5) - opera nel limite e con le modalità di cui al citato art. 3, comma 13, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito. Si è già ricordato che, ai sensi di tale disposizione, il reddito di cittadinanza può essere concesso anche se nel nucleo familiare sia presente un soggetto in stato detentivo o sottoposto a misura cautelare, senza però computare tale soggetto nel parametro della scala di equivalenza. Ne deriva che analoga conseguenza si avrà qualora lo stato detentivo o la misura cautelare personale sopraggiungano in corso d'opera.

A differenza della revoca, dunque, la sospensione non ha effetto retroattivo ed è adottata dal giudice che ha disposto la misura cautelare oppure che ha emesso la sentenza di condanna non definitiva o dichiarato la latitanza, ovvero dal giudice dell'esecuzione, su richiesta del pubblico ministero che ha emesso l'ordine di esecuzione di cui all'art. 656 cod. proc. pen., al quale il condannato si sia volontariamente sottratto (art. 7-ter, commi 2 e 3). Il provvedimento di sospensione è poi comunicato all'ente erogatore che deve disporre la temporanea cessazione dell'erogazione del reddito di cittadinanza (art. 7-ter, comma 4).

Come già chiarito da questa Corte nella sentenza n. 122 del 2020, il legislatore ha dunque previsto un particolare requisito di onorabilità per la richiesta del reddito di cittadinanza - la mancata soggezione a misure cautelari personali - che, al pari di qualsiasi altro requisito, deve sussistere non solo al momento della domanda, ma anche per tutta la durata dell'erogazione del beneficio economico.

Il provvedimento di sospensione in caso di misure cautelari sopravvenute, quindi, «altro non è che la conseguenza del venir meno di un requisito necessario alla concessione del beneficio e rientra per ciò stesso tra i casi in cui la giurisprudenza costituzionale riconosce la legittimità di sospensione, revoca o decadenza, anche attraverso meccanismi automatici (si vedano le sentenze n. 161 del 2018, n. 276 del 2016, n. 2 del 1999, n. 226 del 1997 e n. 297 del 1993)».

6.2.- In riferimento a tutte le questioni sollevate e, in primo luogo, a quella relativa alla violazione degli artt. 2 e 3 Cost., al di là degli argomenti di cui alla ricordata sentenza n. 122 del 2020, rileva che la disciplina del reddito di cittadinanza definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica.

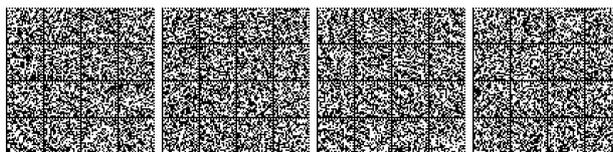
Ciò differenzia la misura in questione da altre provvidenze sociali, la cui erogazione si fonda essenzialmente sul solo stato di bisogno, senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità.

Così, ad esempio, per quelle prestazioni che si configurano quali misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa, come la pensione d'inabilità civile - di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili) - diretta alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili e alla tutela di bisogni primari della persona (sentenza n. 7 del 2021), al fine di garantire un minimo vitale di sussistenza a presidio del nucleo essenziale e indefettibile del diritto al mantenimento, garantito a ogni cittadino inabile al lavoro (sentenza n. 152 del 2020).

Si pensi anche alla pensione di cittadinanza - prevista dallo stesso d.l. n. 4 del 2019, come convertito, per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni - che è una misura di mero contrasto alla povertà delle persone anziane; o ancora all'assegno sociale - riconosciuto dall'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) a coloro che abbiano compiuto 65 (ora 67) anni di età e siano titolari di un reddito al di sotto della soglia di legge - volto a far fronte a un particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza.

Per tali provvidenze non è prevista la sospensione nel caso di misure cautelari personali.

6.2.1.- Il reddito di cittadinanza, invece, non ha natura meramente assistenziale, proprio perché accompagnato da un percorso formativo e d'inclusione che comporta precisi obblighi, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo.



Pertanto, la sospensione del beneficio non ha una ragione punitiva e sanzionatoria, ma si collega appunto agli obiettivi dell'intervento legislativo. In tal senso, la presenza di più specifiche e severe condizioni per la richiesta e per il mantenimento della provvidenza (*ex multis*, sentenza n. 194 del 2017), oltre a dar corpo al particolare requisito morale sotteso dall'istituto, è anche strumentale all'effettiva realizzazione del percorso d'inserimento lavorativo, che può essere ostacolato o addirittura impedito dalla misura cautelare.

La sospensione in esame, pertanto, risulta espressione della discrezionalità attribuita al legislatore (tra le tante, sentenze n. 113 del 2019, n. 222 del 2018, n. 194 del 2017, n. 223 del 2015, n. 214 e n. 81 del 2014, n. 134, n. 120 e n. 36 del 2012), «che può essere ed è stata discussa, ma non si presenta affetta da quella irrazionalità “manifesta e irrefutabile” che richiederebbe la declaratoria d'illegittimità costituzionale (tra le tante, sentenze n. 86 del 2017 e n. 46 del 1993)» (sentenza n. 122 del 2020).

6.2.2.- Tra l'altro, la stessa sospensione del reddito di cittadinanza non comporta, di per sé, la necessaria privazione in capo al soggetto interessato dei mezzi per vivere.

Infatti, proprio in quanto provvidenza non meramente assistenziale, essa è compatibile con ulteriori, seppur limitati, redditi, derivanti da lavoro o da altri strumenti assistenziali, la cui presenza determina semmai una decurtazione dell'importo da erogarsi (e i benefici non soggetti alla prova dei mezzi non sono neppure computati nel reddito rilevante ai fini ISEE).

In ogni caso, a colui che si veda sospendere il beneficio economico non sarebbe preclusa la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di accedere ad altre forme di assistenza sociale previste dall'ordinamento, per le quali la presenza di misure cautelari personali non costituisce causa ostativa.

6.3.- In secondo luogo, non fondate risultano anche le censure relative alla violazione del diritto al lavoro sancito dagli artt. 1 e 4 Cost.

6.3.1.- Il reddito di cittadinanza è finalizzato alla realizzazione di tale diritto. Non contrasta certo con esso che il legislatore lo riservi a un soggetto di cui non sono in dubbio le qualità morali, che non è in condizione di attuale pericolosità ed è in grado di seguire un percorso d'inserimento nel mercato del lavoro, non essendo destinatario di misure le quali, come già detto, possano risultare a tal fine impeditive.

Rileva, inoltre, che tali requisiti sono previsti «per l'ottenimento di un beneficio economico rispetto al quale, tra l'altro, l'interessato non può vantare alcun diritto precostituito in assenza della legge di cui è parte la disposizione censurata (sul punto si veda la sentenza n. 248 del 2019)» (sentenza n. 122 del 2020).

6.4.- Con riferimento alla lesione degli artt. 29, 30 e 31 Cost., l'incidenza della sospensione del reddito di cittadinanza sull'intero nucleo familiare è una mera conseguenza del fatto che, in presenza di misure cautelari personali, non è possibile effettuare la richiesta del reddito di cittadinanza. Il sopraggiungere di tale causa ostativa, pertanto, comporta la sospensione del beneficio già in corso di erogazione.

D'altronde, come già osservato, risulta nella logica dell'intervento legislativo una possibile ripercussione sul nucleo familiare del venir meno di peculiari requisiti personali, anche da parte di un solo familiare.

Non si dimentichi, inoltre, che la sospensione si ha solo ove destinatario del provvedimento cautelare sia il richiedente del beneficio, operando negli altri casi lo scomputo del soggetto dal parametro della scala di equivalenza, come prima ricordato.

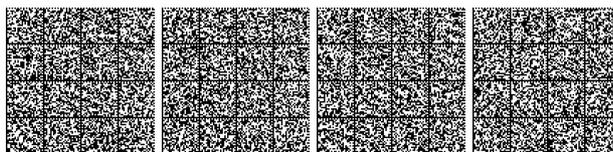
6.5.- Non fondate sono anche le censure sollevate in riferimento agli artt. art. 27 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 48 CDFUE e all'art. 6, paragrafo 2, CEDU.

Come già chiarito dalla sentenza n. 122 del 2020, infatti, la *ratio* della sospensione del reddito di cittadinanza al richiedente sottoposto a misura cautelare personale è conseguenza del venir meno di un peculiare requisito morale, che trova la sua giustificazione non nella presunzione di colpevolezza, bensì nella valutazione d'incompatibilità tra la richiesta del beneficio economico e la soggezione a detta misura cautelare.

Non vengono in gioco, pertanto, profili attinenti alla responsabilità penale.

6.6.- Da ultimo, non fondate risultano anche le doglianze relative alla violazione dell'art. 3 Cost., quale fondamento del principio di ragionevolezza.

6.6.1.- Da una parte, infatti, non è irragionevole che il reddito di cittadinanza venga sospeso in caso di misura cautelare personale e possa poi tornare a essere erogato in seguito alla condanna definitiva, salvo che per i reati di cui all'art. 7, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.



Tale conseguenza, «sebbene opinabile, appare coerente con il contesto normativo disegnato dal legislatore, poiché con la cessazione della misura cautelare cessa anche quel pericolo concreto e attuale che legittima la sospensione e il soggetto interessato riacquista nuovamente lo specifico requisito per richiedere il reddito di cittadinanza». Le condanne, invece, «sono ritenute dal legislatore ostative alla concessione o al mantenimento del beneficio solo quando concernono peculiari tipologie di reato, in parte sovrapponibili a quelle che già erano e sono causa di revoca degli ammortizzatori sociali» (sentenza n. 122 del 2020).

6.6.2.- Dall'altra parte, non pertinente appare il raffronto con l'art. 1 della legge n. 125 del 2011, che prevede la sospensione del diritto alla pensione di reversibilità per il soggetto che sia stato rinviato a giudizio per l'omicidio volontario del coniuge.

Tale disciplina, infatti, è dettata dalla diversa ragione di sospendere l'erogazione di somme nei confronti di un soggetto rinviato a giudizio per l'omicidio di chi era titolare del beneficio previdenziale da cui deriva la percezione di somme da parte dell'accusato, che si sarebbe in tal modo "illecitamente costruito" il beneficio economico. Il provvedimento ha, quindi, natura meramente cautelare, che si lega alla specificità del reato; non a caso, la pensione di reversibilità può essere nuovamente percepita, con effetto retroattivo, in caso di proscioglimento.

Nel caso in esame, invece, la sospensione non si fonda su una valutazione legata all'eventuale futura condanna del soggetto interessato, ma sulla mera sussistenza del provvedimento cautelare; ragione per cui, alla cessazione di quest'ultimo, la misura sospensiva può essere revocata, ma con effetto non retroattivo.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26, sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 27, primo e secondo comma, 29, 30 e 31 della Costituzione e al principio di ragionevolezza, nonché all'art. 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Palermo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

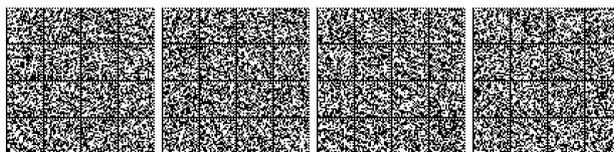
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 127

*Sentenza 12 maggio - 21 giugno 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Giudizio abbreviato - Richiesta condizionata ad una integrazione probatoria - Rigetto da parte del GIP - Possibilità, per l'imputato, nell'esame delle questioni preliminari, di riproporre la richiesta al giudice del dibattimento - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa - Inammissibilità delle questioni.**

**Giudizio incidentale - Provvedimento del giudice a quo che ne dispone la prosecuzione, nonostante la rimessione della questione alla Corte costituzionale - Perdurante rilevanza delle questioni sollevate - Trasmissione degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione per gli eventuali provvedimenti di competenza.**

- Codice di procedura penale, artt. 438, comma 6, e 458, comma 2.
- Costituzione, artt. 24 e 111.

## 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. 438, comma 6, e 458, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Lecce nel procedimento penale a carico di L. P., con ordinanza del 9 settembre 2020, iscritta al n. 176 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nella camera di consiglio del 12 maggio 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 12 maggio 2021.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 9 settembre 2020 il Tribunale ordinario di Lecce ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 438, comma 6, e 458, comma 2, del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, «nella parte in cui non prevedono che, nel caso in cui il Gip rigetti la richiesta di giudizio abbreviato condizionato, l'imputato possa tempestivamente, nella fase dedicata alle questioni preliminari, riproporre la richiesta di rito alternativo al Giudice del dibattimento, e che questo possa sindacare la decisione del Gip ed ammettere il rito chiesto dall'imputato».

Il Tribunale rimettente sta procedendo nei confronti di un imputato il quale, dopo essere stato rinviato a giudizio con decreto che disponeva il giudizio immediato, aveva tempestivamente proposto al giudice per le indagini preliminari richiesta di giudizio abbreviato condizionata all'acquisizione delle indagini difensive e all'audizione di un testimone.



La richiesta, tuttavia, era stata respinta dal giudice per le indagini preliminari, che aveva ritenuto tale integrazione probatoria incompatibile con le caratteristiche del rito e non necessaria ai fini della decisione. L'imputato aveva quindi riproposto la richiesta al Tribunale in sede di trattazione delle questioni preliminari all'apertura del dibattimento.

Ritiene il Collegio rimettente che tale richiesta dovrebbe essere rigettata, atteso che il nuovo testo dell'art. 438, comma 6, cod. proc. pen., come modificato dalla legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo) e in quanto implicitamente richiamato dall'art. 458, comma 2, cod. proc. pen., non contemplerebbe più la possibilità di riproposizione dell'istanza di giudizio abbreviato condizionato al giudice del dibattimento, a suo tempo introdotta dalla sentenza di questa Corte n. 169 del 2003.

Tale mancata previsione si risolverebbe, secondo i principi già enunciati in quell'occasione da questa Corte, in un vulnus al diritto di difesa, di cui la richiesta di giudizio abbreviato condizionato sarebbe una delle possibilità di esercizio, nonché in una violazione dei «criteri di economicità processuale propri del rito alternativo e peraltro coerenti col principio di cui all'art. 111 della Costituzione».

2.- Nel giudizio avanti a questa Corte non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, né si è costituito l'imputato.

3.- Con nota del 15 febbraio 2021, pervenuta il successivo 26 febbraio, il Presidente della sezione procedente del Tribunale di Lecce ha comunicato a questa Corte - «affinché assuma le determinazioni del caso, anche in punto di rilevanza della sollevata questione» - di avere disposto la prosecuzione della trattazione del processo, fissando all'uopo l'udienza del 24 marzo 2021, «[a]ttesa l'esigenza di anticipare la trattazione» del giudizio *a quo*, «anche in considerazione dello stato cautelare cui è attualmente sottoposto l'imputato», e «[c]onsiderato che la sollevata questione di legittimità costituzionale può ritenersi superata dalla già intervenuta pronuncia sulla medesima questione [...] con sent. Corte Cost. n. 169/2003, sulla cui portata non ha inciso la novella relativa all'art. 438 c.p.p. recata dalla L. n. 33/2019, inerente il diverso fenomeno dell'inammissibilità della richiesta, non in rilievo nel caso di specie».

Il 27 maggio 2021 il Tribunale rimettente ha inviato a questa Corte una seconda nota, pervenuta il successivo 7 giugno, comunicando di avere pronunciato il 28 aprile 2021, in esito a giudizio abbreviato, sentenza di condanna dell'imputato alla pena di tre anni e quattro mesi di reclusione, allegando alla nota copia della sentenza stessa.

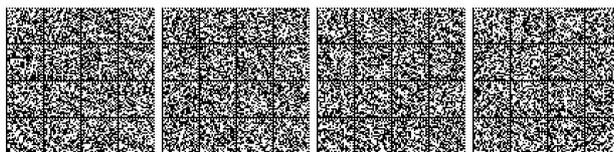
#### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Lecce ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 438, comma 6, e 458, comma 2, del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, «nella parte in cui non prevedono che, nel caso in cui il Gip rigetti la richiesta di giudizio abbreviato condizionato, l'imputato possa tempestivamente, nella fase dedicata alle questioni preliminari, riproporre la richiesta di rito alternativo al Giudice del dibattimento, e che questo possa sindacare la decisione del Gip ed ammettere il rito chiesto dall'imputato».

2.- In via preliminare, merita sottolineare che il provvedimento con il quale il Presidente della sezione procedente del Tribunale di Lecce ha disposto la prosecuzione del giudizio *a quo* nonostante la pendenza del presente incidente di costituzionalità non elide la perdurante rilevanza delle questioni prospettate dal Collegio rimettente. Dall'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale si desume infatti un principio generale di autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità, che come tale non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di remissione (*ex multis*, sentenza n. 270 del 2020); sicché la rilevanza delle questioni rispetto alla decisione del processo *a quo* deve essere vagliata *ex ante*, con riferimento al momento della prospettazione delle questioni stesse (sentenza n. 84 del 2021), e permane anche nell'ipotesi patologica in cui il giudice procedente - revocando l'ordinanza di sospensione del processo *a quo* durante lo svolgimento dell'incidente di costituzionalità - abbia successivamente ritenuto di poter decidere a prescindere dalla decisione della Corte.

Questa Corte non può peraltro esimersi dal rilevare come detto provvedimento contrasti con quanto disposto dall'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale); ciò che impone la trasmissione degli atti del presente giudizio al Procuratore generale presso la Corte di cassazione per gli eventuali provvedimenti di competenza.

3.- Le questioni sono inammissibili, in ragione della erroneità delle premesse interpretative da cui muove il giudice *a quo*, il quale lamenta una lacuna in realtà insussistente, stante la perdurante operatività della sentenza n. 169 del 2003 in relazione alle disposizioni censurate (sull'inammissibilità di questioni relative a disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime e pertanto divenute prive di oggetto, si vedano *ex plurimis*, recentemente, ordinanze n. 125 e n. 105 del 2020).



3.1.- I dubbi del giudice rimettente si incentrano sulla possibilità per l'imputato, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, di riproporre la richiesta, già rigettata dal giudice per le indagini preliminari, di giudizio abbreviato condizionata a una integrazione probatoria.

3.1.1.- Come è noto, la richiesta di giudizio abbreviato cosiddetta "condizionata" è stata introdotta, nell'attuale comma 5 dell'art. 438 cod. proc. pen., dall'art. 27 della legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti ai giudici di pace e di esercizio della professione forense), nota come "legge Carotti". A differenza della richiesta di giudizio abbreviato incondizionata, disciplinata dal comma 1 del medesimo art. 438 cod. proc. pen. e corrispondente a un vero e proprio diritto potestativo dell'imputato, essa è subordinata all'assenso del GIP, il quale deve valutare «se l'integrazione probatoria richiesta risulta necessaria ai fini della decisione e compatibile con le finalità di economia processuale proprie del procedimento, tenuto conto degli atti già acquisiti ed utilizzabili».

Ai sensi del successivo comma 6, la richiesta di giudizio abbreviato condizionata - già rigettata dal GIP all'inizio dell'udienza preliminare - può essere riproposta innanzi allo stesso GIP «fino al termine previsto dal comma 2», e cioè sino a che le parti non abbiano formulato le rispettive conclusioni.

Su tale disciplina è intervenuta la sentenza n. 169 del 2003 di questa Corte, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 6 «nella parte in cui non prevede che, in caso di rigetto della richiesta di giudizio abbreviato subordinata ad una integrazione probatoria, l'imputato possa rinnovare la richiesta prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado e il giudice possa disporre il giudizio abbreviato».

In tal modo, la decisione del GIP di rigettare la richiesta di rito abbreviato condizionata è stata assoggettata al successivo sindacato giurisdizionale del giudice del dibattimento, il quale potrà così rivalutare - prima dell'apertura del dibattimento stesso - se sussistano le condizioni indicate dall'art. 438, comma 5, cod. proc. pen. per definire il processo con il rito abbreviato: soluzione che questa Corte ha ritenuto imposta da ragioni di tutela del principio di eguaglianza e del diritto di difesa dell'imputato, sottolineandone al contempo la funzionalità all'obiettivo - esso pure di rilievo costituzionale (art. 111, secondo comma, Cost.) - di risparmio di tempo e risorse per la giurisdizione.

3.1.2.- La medesima disciplina si applica, *mutatis mutandis*, nell'ipotesi in cui il rinvio a giudizio dell'imputato sia disposto mediante decreto di giudizio immediato ex art. 455 cod. proc. pen., come accaduto nel processo *a quo*.

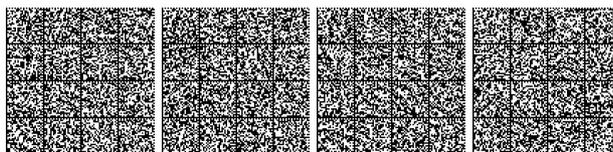
Ai sensi dell'art. 458 cod. proc. pen., entro quindici giorni dalla notificazione del decreto l'imputato può chiedere il giudizio abbreviato: in forma ordinaria, ovvero condizionando la propria richiesta a una integrazione probatoria. In quest'ultimo caso, il GIP può rigettare la richiesta in forza dell'art. 438, comma 5, cod. proc. pen. (richiamato dal comma 2 dello stesso art. 458 cod. proc. pen.), allorché ritenga che l'integrazione probatoria richiesta non sia necessaria ai fini della decisione, ovvero non sia compatibile con le finalità di economia processuale proprie del rito abbreviato.

La già citata sentenza n. 169 del 2003 di questa Corte ha poi esteso al giudizio immediato la possibilità di recuperare nelle fasi preliminari del dibattimento la richiesta di rito abbreviato già respinta dal GIP, dichiarando costituzionalmente illegittimo anche l'art. 458, comma 2, cod. proc. pen. - nella versione modificata dalla legge Carotti - «nella parte in cui non prevede che, in caso di rigetto della richiesta di giudizio abbreviato subordinata ad una integrazione probatoria, l'imputato possa rinnovare la richiesta prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado e il giudice possa disporre il giudizio abbreviato».

3.2.- Entrambe le disposizioni incise dalla sentenza n. 169 del 2003 sono state oggetto di modifiche ad opera di leggi successive, le quali non hanno espressamente incorporato nei testi risultanti dalle modifiche le addizioni operate da questa Corte ai testi originari.

Pur dovendosi rilevare che una espressa incorporazione di tali addizioni sarebbe stata maggiormente funzionale a garantire la certezza del diritto, in una materia così densa di implicazioni per i diritti fondamentali come il processo penale, si deve escludere - contrariamente a quanto ritenuto dal giudice *a quo* - che le modifiche in parola abbiano inteso vanificare gli effetti della sentenza n. 169 del 2003: la quale resta dunque pienamente operante con riferimento tanto all'art. 438, comma 6, quanto all'art. 458, comma 2, cod. proc. pen.

3.2.1.- L'art. 438, comma 6, cod. proc. pen. è stato formalmente «sostituito» dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo), che ha integrato la disposizione previgente per tener conto del divieto di disporre il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo, di cui al nuovo comma 1-*bis* dell'art. 438 cod. proc. pen. introdotto dalla stessa legge n. 33 del 2019. Il comma 6 nella versione oggi in vigore consente all'imputato di riproporre la richiesta di giudizio abbreviato, già dichiarata inammissibile dal GIP all'inizio dell'udienza preliminare ai sensi del comma 1-*bis*, fino alla formulazione delle conclusioni nell'ambito della stessa udienza preliminare: esattamente come avviene nell'ipotesi - già in precedenza disciplinata dallo stesso comma 6 - di iniziale rigetto della richiesta di giudizio abbreviato condizionata.



La legge n. 33 del 2019 ha poi previsto, al nuovo comma 6-ter dell'art. 438 cod. proc. pen., la possibilità di recuperare in dibattimento lo sconto di pena connesso al giudizio abbreviato, già dichiarato inammissibile dal GIP ai sensi del comma 1-bis, allorché il giudice, all'esito del dibattimento stesso, ritenga che il giudizio abbreviato sarebbe invece stato possibile in relazione al fatto così come accertato.

Nulla ha, invece, espressamente disposto il legislatore del 2019 in relazione all'ipotesi del recupero in dibattimento della richiesta di rito abbreviato condizionata, già garantito per effetto dell'addizione operata da questa Corte mediante la sentenza n. 169 del 2003.

Tale silenzio non può, però, essere interpretato come espressivo di una presunta volontà del legislatore di derogare al decum della sentenza n. 169 del 2003. E ciò in quanto la legge modificatrice - nonostante la proclamata volontà di "sostituire" la disposizione previgente - non ha in effetti abrogato la norma espressa da tale disposizione, ma si è limitata ad integrarla, aggiungendo alla fattispecie processuale già prevista dal vecchio testo dell'art. 438, comma 6, cod. proc. pen. e rimasta inalterata nella nuova formulazione (la riproposizione della richiesta di giudizio abbreviato condizionato già respinta dal GIP all'inizio dell'udienza preliminare) una nuova fattispecie processuale (la riproposizione della richiesta di giudizio abbreviato già dichiarata inammissibile dallo stesso GIP all'inizio dell'udienza preliminare, per essere il reato contestato punito con l'ergastolo), assoggettando entrambe alla medesima disciplina. L'aggiunta in parola non fa venir meno la continuità normativa relativa alla fattispecie già esistente, né - conseguentemente - l'addizione operata, rispetto a tale fattispecie, dalla sentenza n. 169 del 2003, che ha esteso la possibilità per l'imputato di riproporre la richiesta di giudizio abbreviato condizionato anche al giudice del dibattimento, oltre che al GIP nel corso dell'udienza preliminare.

Mutuando qui la nota terminologia ulpiana, la legge n. 33 del 2019 non ha, insomma, operato una "rimozione" (abrogatio) della norma previgente, bensì una sua mera "modificazione aggiuntiva" (subrogatio), lasciandone inalterato il contenuto precettivo relativamente alla parte non modificata, e assicurando così la perdurante efficacia, senza alcuna soluzione di continuità, del dispositivo della sentenza n. 169 del 2003, che su quella norma si innestava.

L'opposta soluzione ermeneutica, del resto, non solo sarebbe incompatibile con gli artt. 3 e 24 Cost. per le ragioni già chiarite dalla sentenza n. 169 del 2003, ma si scontrerebbe frontalmente con l'art. 136 Cost., violando il giudicato costituzionale (ciò che in effetti accadde nel caso deciso dalla sentenza n. 922 del 1988, con la quale fu dichiarata, per tale assorbente ragione, l'illegittimità costituzionale di una disposizione di diritto processuale penale che aveva riprodotto una identica disposizione già dichiarata incostituzionale con sentenza additiva, il cui decum il legislatore non aveva tenuto in alcun conto).

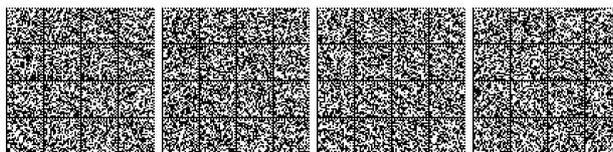
3.2.2.- Considerazioni non dissimili valgono con riferimento all'altra disposizione oggetto dei dubbi del rimettente, l'art. 458, comma 2, cod. proc. pen.

Anche tale disposizione è stata formalmente "sostituita" da una norma successiva alla sentenza n. 169 del 2003, e precisamente dall'art. 1, comma 47, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario). Il nuovo comma 2 ha però mantenuto inalterato, rispetto al testo previgente, il suo periodo finale (da «Nel giudizio si osservano» sino a «giudizio immediato»), che contiene il rinvio alla disciplina del giudizio abbreviato: periodo sul quale logicamente si innesta il dispositivo della sentenza n. 169 del 2003, che sancisce la possibilità di riproporre anche innanzi al giudice del dibattimento la richiesta di giudizio abbreviato condizionata, già rigettata dal GIP.

Pure in questo caso, dunque, deve apprezzarsi la piena continuità normativa, prima e dopo la legge n. 103 del 2017, relativa alla parte di disposizione rimasta inalterata: con conseguente persistente efficacia del dispositivo della sentenza n. 169 del 2003.

3.3.- In definitiva, l'imputato che si sia visto rigettare la richiesta di giudizio abbreviato condizionato - in sede di udienza preliminare, ovvero dopo la notifica del decreto di giudizio immediato - può riproporre tale richiesta al giudice del dibattimento prima della dichiarazione di apertura del dibattimento medesimo, in forza della sentenza n. 169 del 2003: la quale continua a spiegare i propri effetti anche dopo le modifiche apportate agli artt. 438, comma 6, e 458, comma 2, cod. proc. pen., rispettivamente, dalla legge n. 33 del 2019 e dalla legge n. 103 del 2017.

Dal che l'inammissibilità delle questioni sollevate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 438, comma 6, e 458, comma 2, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lecce con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) ordina la trasmissione degli atti del presente giudizio al Procuratore generale presso la Corte di cassazione per gli eventuali provvedimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210127

N. 128

*Sentenza 9 - 22 giugno 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione di ogni procedura esecutiva immobiliare avente a oggetto l'abitazione principale del debitore - Ulteriore proroga, fino al 30 giugno 2021 - Irragionevolezza e violazione dei principi di proporzionalità e di tutela giurisdizionale, anche nella fase esecutiva - Illegittimità costituzionale.**

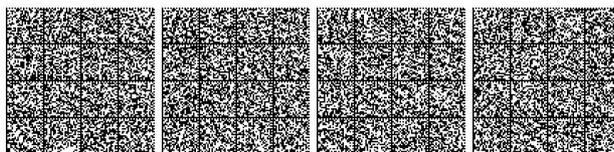
- Decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 13, comma 14.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41, 42, terzo comma, 47, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 13.

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, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

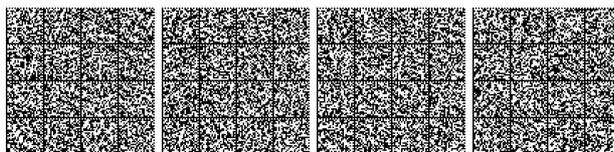
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 54-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), introdotto dall'Allegato alla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione dei decreti legislativi), come modificato dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, e come prorogato, nel termine d'efficacia, dall'art. 13, comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, promossi dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Barcellona Pozzo di Gotto con ordinanza del 13 gennaio 2021 e dal Giudice delle esecuzioni immobiliari presso il Tribunale ordinario di Rovigo con ordinanza del 18 gennaio 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 40 e 51 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 14 e 17, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché quello di C. L.;  
udito nella camera di consiglio del 9 giugno 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;  
deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2021.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 13 gennaio 2021 (reg. ord. n. 40 del 2021), il Giudice dell'esecuzione immobiliare presso il Tribunale ordinario di Barcellona Pozzo di Gotto ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, primo comma, 47, secondo comma, 111 secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione agli artt. 6 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, e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), introdotto dall'Allegato alla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi), modificato e prorogato nel termine d'efficacia al 31 dicembre 2020 dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020, n. 176, e ulteriormente prorogato nel termine d'efficacia al 30 giugno 2021 dall'art. 13, comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21.

Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto e di rilevanza, che, in data 4 gennaio 2021, scaduta la delega alle operazioni di vendita conferita all'udienza del 2 maggio 2016 (in una procedura incardinata nell'anno 2014, in forza di una sentenza di condanna del 2012), il professionista delegato, nel chiederne il rinnovo, aveva rappresentato che il bene pignorato costituiva l'abitazione principale della debitrice esecutata.



Pertanto, a seguito della proroga dell'efficacia, ad opera dell'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, sino al 30 giugno 2021, dell'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, che sospende in tutto il territorio nazionale «ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'articolo 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore», il rinnovo della delega non avrebbe potuto essere disposto prima di tale data, trattandosi di un atto esecutivo finalizzato alla liquidazione del bene.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* premette che la sospensione delle procedure esecutive immobiliari prevista dal predetto art. 54-ter si correla alla mera destinazione del bene pignorato ad abitazione principale del debitore, circostanza neutra rispetto alla capacità reddituale dello stesso e dubita, di qui, innanzi tutto, della compatibilità della norma censurata con l'art. 24, primo comma, Cost., poiché il diritto del creditore di soddisfarsi in sede esecutiva è parte essenziale della tutela giurisdizionale e la sospensione non potrebbe essere giustificata dall'esigenza di tutelare altri beni di rango costituzionale, come il risparmio e la salute individuale o collettiva.

Il giudice *a quo* assume, inoltre, che la disposizione censurata potrebbe porsi in contrasto con gli artt. 3, secondo comma, e 47, secondo comma, Cost., in quanto, con la stessa, il legislatore non avrebbe ponderato adeguatamente né i contrapposti interessi dei creditori (anche di quelli «occasionalisti» e non solo di quelli «istituzionalisti») e dei debitori esecutati, né l'incidenza negativa che una progressiva stabilizzazione della misura di sospensione di cui all'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito e prorogato sino alla data del 30 giugno 2021, potrebbe avere sulla collettività, per l'idoneità a determinare un sensibile aumento dei tassi di interesse sui mutui a causa dell'incertezza dei creditori «istituzionalisti» sulle possibilità di recupero coattivo delle somme erogate.

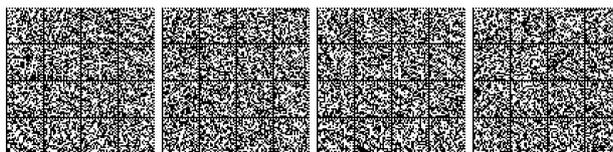
Il Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto dubita, altresì, della legittimità costituzionale delle previsioni censurate con l'art. 111, secondo comma, Cost. e, in particolare, con il principio della ragionevole durata del processo, atteso che la sospensione in esame comporta un arresto della procedura esecutiva per un periodo di tempo significativo, senza essere giustificata né dall'esigenza di consentire al debitore di ripianare la propria posizione né dalla crisi economica determinata dall'emergenza sanitaria, non essendo consentito all'autorità giudiziaria alcun vaglio circa la relativa incidenza sulla situazione dell'esecutato.

Il giudice rimettente assume, infine, che l'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito e prorogato, potrebbe confliggere anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU e all'art. 1, primo comma, Prot. addiz. CEDU.

La norma censurata, specie a seguito delle proroghe via via disposte, innanzitutto inciderebbe negativamente sulla ragionevole durata del processo, garanzia estesa da tempo dalla giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo anche alle procedure esecutive. Il protrarsi della sospensione potrebbe inoltre implicare l'incompatibilità della predetta disposizione con l'art. 1, primo comma, Prot. addiz. CEDU, poiché, in conformità alla giurisprudenza convenzionale, i beni che rientrano nella relativa tutela comprendono qualsiasi entità materiale o immateriale economicamente valutabile, inclusi i diritti di credito derivanti da una decisione giudiziaria.

1.1.- Con atto depositato in data 26 aprile 2021, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso. Secondo la prospettazione della difesa statale, il giudice rimettente muove da un'erronea individuazione della *ratio legis* della disposizione censurata, la quale non deve rinvenirsi in quella, indistintamente assistenzialistica, di tutela del patrimonio del debitore in un periodo di crisi economica, bensì nella necessità ed urgenza di fronteggiare le esigenze ingenerate dall'emergenza pandemica da COVID-19 e, dunque, nella garanzia del diritto all'abitazione dell'esecutato, «considerando da un lato che l'abitazione è di sicuro un bene primario in generale, e lo è in modo particolare durante la pandemia in corso, e dall'altro che il debitore esecutato è comunque la parte debole del processo esecutivo». La norma censurata, anche nelle proroghe successivamente disposte dal legislatore, costituirebbe una misura temporanea ed eccezionale volta alla tutela del diritto all'abitazione, legittima alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia (sono citate le sentenze n. 310 del 2003, n. 62 del 2004 e n. 155 del 2004).

Sottolinea inoltre l'Avvocatura dello Stato che la tutela del diritto di abitazione dell'esecutato non è del tutto soddisfatta dalla concomitante vigenza dell'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, nella formulazione attuale (risultante dalle modifiche apportate dall'art. 13, comma 3, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, che ne ha anche prorogato la durata sino alla data del 30 giugno 2021), e ciò in quanto le due norme non hanno un ambito di applicazione sovrapponibile. In sostanza, se il predetto art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come prorogato e modificato, tutela anch'esso il diritto di abitazione del debitore, il titolo la cui esecuzione è sospesa in virtù di tale norma è solo il decreto di trasferimento, sicché non sono comprese nella relativa tutela le ipotesi nelle quali, nel corso della procedura di espropriazione immobiliare, è disposta la liberazione anticipata dell'immobile costituente l'abitazione del debitore ai sensi dell'art. 560, ottavo comma, del codice di procedura civile, ovvero a fronte di una condotta non collaborativa del debitore o dell'inosservanza, spesso anche lieve, degli obblighi di conservazione e custodia dell'immobile pignorato.



2.- Con ordinanza del 18 gennaio 2021 (reg. ord. n. 51 del 2021), il Giudice delle esecuzioni immobiliari presso il Tribunale ordinario di Rovigo ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 42, terzo comma, 47, 111 e 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione agli artt. 6 CEDU e 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 4, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, e 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, laddove hanno esteso il termine di efficacia dell'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, rispettivamente, al 31 dicembre 2020 e al 30 giugno 2021.

Il giudice rimettente premette, in punto di fatto e di rilevanza, che nell'ambito di una procedura esecutiva immobiliare incardinata nell'anno 2019, il creditore procedente aveva chiesto, all'udienza del 15 gennaio 2021, l'autorizzazione alla vendita del cespite pignorato. Tale bene, tuttavia, costituiva, secondo quanto riscontrato dal custode, abitazione principale del debitore, sicché, a seguito della proroga dell'efficacia, ad opera dell'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, sino al 30 giugno 2021, dell'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, che sospende in tutto il territorio nazionale ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, le operazioni di vendita non avrebbero potuto essere autorizzate prima di tale data.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* dubita, innanzi tutto, della compatibilità delle norme censurate con gli evocati parametri, poiché la libertà di iniziativa economica privata potrebbe essere compromessa dall'incidenza negativa che la proroga dell'efficacia dell'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, ha sulle prospettive di recupero giudiziale del credito, senza che sussistano ragioni giustificative di tale previsione. Secondo il Giudice delle esecuzioni immobiliari presso il Tribunale di Rovigo la *ratio* normativa non potrebbe infatti ravvisarsi nell'esigenza, determinata dall'emergenza COVID-19, di tutelare la parte colpita dalla crisi economica, in quanto le procedure sospese, a partire dalla data del 30 aprile 2020, riguardano debitori inadempienti prima di tale momento.

Né lo scopo della disposizione potrebbe essere quello di garantire la salute pubblica, e ciò sia in quanto, ove così fosse, non sarebbe giustificata una sospensione delle sole procedure immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore sia, più in generale, per la possibilità di fronteggiare in ogni caso le relative esigenze con misure di protezione e distanziamento sociale. Rileva il giudice *a quo* che, dunque, l'unico scopo delle previsioni censurate, estraneo all'emergenza epidemiologica, sarebbe la tutela delle esigenze abitative dei soggetti ritenuti economicamente più deboli. I relativi obiettivi, peraltro, come affermato più volte dalla stessa giurisprudenza costituzionale, dovrebbero essere perseguiti dal legislatore mediante politiche strutturali di sostegno del diritto all'abitazione, senza "scaricare" tale onere sui cittadini.

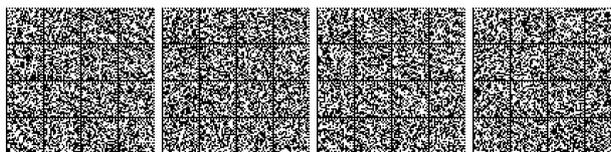
Il giudice *a quo* assume, inoltre, un possibile contrasto delle disposizioni censurate con l'art. 42, terzo comma, Cost., poiché la prevista sospensione impedisce al creditore di diventare proprietario del bene oggetto della procedura esecutiva mediante la proposizione dell'istanza di assegnazione. La violazione risiederebbe nella circostanza che tale impedimento al creditore di acquisire la proprietà del cespite pignorato dovrebbe ritenersi equivalente ad un'espropriazione che, per quanto evidenziato rispetto agli altri parametri, non sarebbe fondata su un interesse pubblico preminente e sarebbe comunque priva di ogni forma di indennizzo.

Il giudice rimettente dubita, altresì, della compatibilità delle norme che hanno prorogato l'efficacia dell'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, con l'art. 47 Cost., atteso che le difficoltà nel recupero dei crediti determinate dalla sospensione in questione finiscono con il riverberarsi sulle condizioni di accesso della generalità dei cittadini al credito bancario, rendendole più rigorose.

Il giudice *a quo* assume, infine, che le norme censurate potrebbero porsi in contrasto con il combinato disposto degli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, in quanto le stesse comportano una limitazione del diritto di azione del creditore non giustificata né dalla crisi economica né dall'esigenza di tutela della salute, bensì finalizzata a una "indiscriminata politica di favore" del diritto di determinati soggetti all'abitazione.

Tale diritto, tuttavia, come affermato ripetutamente da questa Corte, non potrebbe essere realizzato mediante una sospensione sine die delle procedure esecutive ma, piuttosto, anche nell'ottica della solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost., attraverso interventi di sostegno in favore dei soggetti che versino in particolari condizioni di disagio economico.

2.1.- Con atto depositato in data 17 maggio 2021, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo in via preliminare, con riguardo alla censura dell'art. 4, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, il difetto di rilevanza, per essere cessata l'efficacia di tale norma in data 31 dicembre 2020, anteriore al deposito dell'ordinanza di rimessione. Con riferimento all'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, la difesa dello Stato ha dedotto la non fondatezza delle questioni, in virtù di argomentazioni analoghe a quelle spiegate nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al r. o. n. 40 del 2021.



2.2.- Con atto depositato in data 18 maggio 2021, è intervenuto in giudizio ad opponendum C. L., in qualità di debitore esecutato in una procedura pendente dinanzi al Tribunale ordinario di Firenze ed avente ad oggetto la sua abitazione, assumendo di essere direttamente interessato alla decisione dell'incidente di legittimità costituzionale su una norma che, allo stato, ha sospeso detta procedura nei suoi confronti. Nel merito, C. L. ha dedotto la non fondatezza delle questioni sollevate dal Giudice delle esecuzioni immobiliari presso il Tribunale di Rovigo rispetto a tutti i parametri, pur evidenziando che sarebbe stato opportuno da parte del legislatore riconoscere «un indennizzo ai proprietari».

Con memoria pervenuta a mezzo posta certificata (PEC) il 18 maggio, lo stesso C. L. ha ribadito la sussistenza delle condizioni legittimanti il suo intervento, sottolineando nuovamente la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 13 gennaio 2021 (r. o. n. 40 del 2021), il Giudice dell'esecuzione immobiliare presso il Tribunale ordinario di Barcellona Pozzo di Gotto ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, primo comma, 47, secondo comma, 111, primo comma e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione agli artt. 6 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, e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), introdotto dall'Allegato alla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi), modificato e prorogato nel termine di efficacia al 31 dicembre 2020 dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020, n. 176, e ulteriormente prorogato nel termine d'efficacia al 30 giugno 2021 dall'art. 13, comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21.

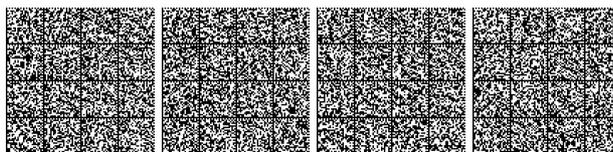
Premesso che la norma censurata comporta la sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore, il rimettente dubita, innanzitutto, della compatibilità della stessa con l'art. 24, primo comma, Cost. in quanto comprimerebbe, senza alcuna ragione giustificativa, il diritto del creditore di soddisfarsi in sede esecutiva.

Secondo la prospettazione del giudice *a quo*, inoltre, la disposizione potrebbe porsi in contrasto con gli artt. 3, secondo comma, e 47, secondo comma, Cost., atteso che il legislatore non avrebbe ponderato adeguatamente né i contrapposti interessi delle parti del processo esecutivo, né l'incidenza negativa che una progressiva stabilizzazione della misura di sospensione potrebbe avere sui tassi di interesse dei mutui, per la crescente incertezza dei creditori «istituzionali» sulle possibilità di recupero coattivo delle somme erogate.

Il Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto dubita, altresì, della compatibilità della predetta previsione con l'art. 111, secondo comma, Cost., in virtù dell'incidenza negativa della sospensione della procedura esecutiva sulla sua ragionevole durata.

Il rimettente assume, infine, che il medesimo art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito e prorogato, potrebbe porsi in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione tanto all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, atteso che la tutela esecutiva è componente fondamentale del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, quanto all'art. 1, primo comma, Prot. addiz. CEDU, che tutela anche i diritti di credito.

2.- Con ordinanza del 18 gennaio 2021, il Giudice delle esecuzioni immobiliari presso il Tribunale ordinario di Rovigo ha sollevato - con riferimento agli artt. 3, 24, 41, 42, terzo comma, 47, 111 e 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione agli artt. 6 CEDU e 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 4, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, e 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, laddove, come visto, hanno esteso il termine di efficacia dell'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, rispettivamente, al 31 dicembre 2020 e al 30 giugno 2021.



Il giudice rimettente dubita, in primo luogo, della compatibilità delle norme censurate con gli evocati parametri, poiché la libertà di iniziativa economica privata potrebbe essere compromessa dall'incidenza negativa che la proroga dell'efficacia dell'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, ha sulle prospettive di recupero giudiziale del credito, senza che sussistano ragioni giustificative di tale previsione diverse dalla tutela delle esigenze abitative dei soggetti ritenuti economicamente più deboli, scopo estraneo all'emergenza epidemiologica e che dovrebbe essere perseguito dal legislatore mediante politiche strutturali di sostegno del diritto all'abitazione.

Il Giudice delle esecuzioni immobiliari presso il Tribunale di Rovigo assume, inoltre, un contrasto delle disposizioni censurate con l'art. 42, terzo comma, Cost., poiché la prevista sospensione impedisce al creditore di diventare proprietario del bene oggetto della procedura esecutiva mediante la presentazione di un'istanza di assegnazione e finisce con il costituire una "misura ablativa reale" non giustificata da un interesse pubblico preminente e priva di ogni forma di indennizzo.

Il giudice rimettente dubita, altresì, della compatibilità delle norme che hanno prorogato l'efficacia dell'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, con l'art. 47 Cost., per le difficoltà determinate nel recupero dei crediti dalla sospensione in questione, difficoltà che finiscono con il riverberarsi sulle condizioni di accesso della generalità dei cittadini al credito bancario, rendendole più rigorose.

Il giudice *a quo* rileva, infine, che le norme censurate potrebbero porsi in contrasto anche con il combinato disposto degli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, in quanto le stesse comportano una limitazione del diritto di azione del creditore finalizzata a una «indiscriminata politica di favore» del diritto di determinati soggetti all'abitazione. Tale diritto, tuttavia, come affermato ripetutamente da questa Corte, non potrebbe essere realizzato mediante una sospensione sine die delle procedure esecutive ma, piuttosto, anche nell'ottica della solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost., attraverso interventi di sostegno in favore dei soggetti che versano in particolari condizioni di disagio economico.

3.- Le questioni sollevate dalle due ordinanze di rimessione in massima parte si sovrappongono sia per le disposizioni censurate, sia per i parametri evocati, e sono pertanto oggettivamente connesse.

I relativi giudizi devono quindi essere riuniti e definiti con un'unica decisione.

4.- In data 18 maggio 2021, C. L., in qualità di debitore esecutato in una procedura esecutiva pendente sulla propria abitazione principale dinanzi al Tribunale ordinario di Firenze, è intervenuto nel procedimento iscritto al r. o. n. 51 del 2021, per contrastare la fondatezza delle questioni sollevate dal Giudice delle esecuzioni immobiliari presso il Tribunale di Rovigo.

L'intervento è inammissibile.

L'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale stabilisce che «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio».

L'intervento è, quindi, ammissibile solo ove l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente sia conseguenza immediata e diretta dell'effetto che la pronuncia di questa Corte determina sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo* (*ex multis*, sentenze n. 46 del 2021 e n. 98 del 2019).

Nella specie, C. L. non è titolare di una situazione giuridica soggettiva suscettibile di tale incisione ma è titolare di un rapporto sostanziale, peraltro dedotto in un procedimento diverso da quello pendente innanzi al rimettente, semplicemente regolato dalla norma oggetto di censura.

5.- Va preliminarmente precisato il *thema decidendum* dei presenti giudizi.

L'ordinanza del Giudice delle esecuzioni immobiliari presso il Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto censura l'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, successivamente prorogato nel termine di efficacia al 31 dicembre 2020, dall'art. 4, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020 (come convertito nella legge n. 176 del 2020), e quindi fino al 30 giugno 2021, dall'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020 (ancora in corso di conversione al momento della proposizione delle questioni e poi convertito nella legge n. 21 del 2021).

L'ordinanza del Giudice delle esecuzioni immobiliari presso il Tribunale di Rovigo censura, a sua volta, gli artt. 4, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020 e 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, laddove hanno prorogato l'efficacia dell'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito.

Poiché entrambe le ordinanze sono state pronunciate nel gennaio dell'anno 2021 a fronte di istanze depositate nello stesso mese, la norma indubbiata, anche tenendo conto di quanto si evince dal tenore delle censure formulate, va identificata più specificamente nell'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, che ha disposto la (seconda) proroga della sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore esecutato dal 1° gennaio al 30 giugno 2021.



L'esame delle questioni di legittimità costituzionale - pur in un contesto normativo più ampio (di cui si viene ora a dire) - deve quindi essere, in realtà, circoscritto alla predetta disposizione.

6.- È opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nel quale si colloca la disposizione censurata.

6.1.- Su un piano generale, la disciplina degli istituti processuali speciali che hanno trovato applicazione durante la fase iniziale dell'emergenza pandemica, nei giudizi civili come in quelli penali, è stata dettata dall'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito.

La più importante misura adottata durante tale prima fase dal legislatore, per evitare la presenza di più persone nello stesso luogo fisico, è stata il rinvio generalizzato delle udienze, dapprima dal 9 marzo al 15 aprile 2020 (art. 83, comma 1, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito) e, quindi sino all'11 maggio 2020, ai sensi dell'art. 36, comma 1, del d.l. 8 aprile 2020 n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali), convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40. È stato dunque previsto un generalizzato rinvio *ex lege* delle udienze, con alcune puntuali e tipizzate eccezioni.

L'art. 83, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, aveva inoltre sancito la sospensione, per il medesimo periodo indicato, del decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto nei procedimenti civili e penali.

Nel periodo successivo, ricompreso tra l'11 maggio e il 30 giugno 2020, è stato affidato ai capi degli uffici giudiziari il compito di adottare le misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, ritenute più idonee ad affrontare i rischi derivanti dal contagio, contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria ed evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone.

Successivamente l'art. 221 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, ha introdotto una serie di disposizioni volte alla ripresa delle attività processuali, pur con modalità compatibili con il permanere dell'emergenza epidemiologica, prevedendo, ad esempio, nel settore civile, la possibilità di svolgere l'udienza "cartolare" e quella telematica.

6.2.- Nel descritto contesto normativo, non è stata introdotta una disciplina specifica per le procedure esecutive, che sono state regolate dalle richiamate norme, pur con i dovuti adattamenti, resi necessari dai peculiari adempimenti, implicanti non di rado contatti ravvicinati tra persone, che caratterizzano le relative attività, soprattutto nelle espropriazioni immobiliari.

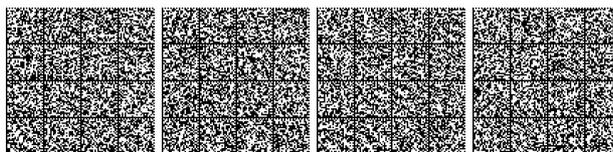
Tali adattamenti sono stati realizzati sovente mediante l'esercizio da parte dei giudici dell'esecuzione dei poteri direttivi di cui all'art. 484 cod. proc. civ., che, non di rado e specie nei confronti degli ausiliari, si è concretizzato nella emanazione di direttive operative di carattere generale.

Sotto l'egida delle disposizioni dettate dall'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, nella prima fase dell'emergenza pandemica, nelle procedure esecutive vi è dunque stato un sostanziale arresto delle attività non urgenti.

Anche nella seconda fase, ossia quella ricompresa tra l'11 maggio e il 30 giugno 2020, l'esame delle circolari degli uffici giudiziari mostra che nelle procedure esecutive sono state svolte le sole attività urgenti e di norma sono state differite le vendite forzate; ciò anche in ragione della sospensione generalizzata delle attività nel periodo precedente che non aveva consentito di porre in essere, entro i termini previsti dall'art. 490 cod. proc. civ., i necessari adempimenti pubblicitari.

Nello stesso periodo, in considerazione di alcune divergenze interpretative che si rinvenivano nelle indicazioni fornite dagli uffici giudiziari, il Consiglio superiore della magistratura, con la delibera plenaria adottata in data 4 giugno 2020 («L'organizzazione del settore delle procedure esecutive e concorsuali nella "fase 2" dell'emergenza COVID-19») - nel rimarcare la peculiarità del settore delle esecuzioni civili in quanto indubbiamente nevralgico per la funzionalità del sistema sotto il profilo della circolazione delle risorse economiche - ha sottolineato l'opportunità che, nel secondo periodo dell'emergenza, si adottassero le misure organizzative necessarie a far sì che fossero immesse nel circuito economico le somme liquide già realizzate e venisse, al contempo, garantita un'efficace ripresa dell'attività liquidatoria, ove consentito dalla normativa, con modalità che tutelassero in ogni caso gli interessi convergenti del debitore e dei creditori al corretto realizzo dei valori dei beni, ad esempio mediante l'adozione di modalità di vendite telematiche pure, sincrone o asincrone, anche per le procedure per le quali si era inizialmente previsto diversamente.

Dopo il 30 giugno 2020, vi è stata una ripresa delle attività giudiziarie anche nelle procedure esecutive, sia pure nel rispetto delle generali prescrizioni normative sul distanziamento sociale e sulla mobilità delle persone.



6.3.- In questo generale quadro legislativo deve essere collocato l'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, che ha stabilito che, «[a] fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, in tutto il territorio nazionale è sospesa, per la durata di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'articolo 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore».

Tale previsione è stata introdotta, in sede di conversione del predetto decreto dall'Allegato della legge n. 27 del 2020, nell'ambito della prima fase della legislazione emergenziale sui processi, anche civili ed esecutivi, dovuta ad diffondersi della pandemia da Covid-19.

L'art. 54-ter si è caratterizzato, sin dall'inizio, rispetto alle disposizioni dettate dall'art. 83 dello stesso d.l. n. 18 del 2020 per il processo civile, per aver contemplato una sospensione generalizzata delle attività di alcune procedure esecutive immobiliari (quelle aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore) e non solo dei termini per il compimento degli atti processuali.

La durata della misura prevista era stata originariamente fissata dalla richiamata norma in sei mesi e quindi l'applicazione della stessa avrebbe dovuto cessare dopo il 30 ottobre 2020. L'efficacia della disposizione - il cui contenuto è rimasto immutato - è stata prorogata, dapprima fino al 31 dicembre 2020, ad opera dell'art. 4 del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, e quindi fino al 30 giugno 2021, dall'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, quest'ultimo oggetto di esame nell'odierno giudizio di legittimità costituzionale.

Il presupposto della sospensione della procedura esecutiva, ovvero la circostanza che il bene pignorato costituisca l'abitazione principale del debitore - ossia il luogo dove dimora abitualmente, coincidente in genere con la residenza anagrafica, e non necessariamente, a dispetto della rubrica dello stesso art. 54-ter, con la «prima casa» - è indicato dalla legge, e quindi il giudice dell'esecuzione per adottare il provvedimento in questione deve, senza alcun potere discrezionale, limitarsi a verificarne la ricorrenza.

6.4.- Ai fini di una più completa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, occorre anche considerare che, sin dall'inizio del periodo emergenziale, è stata introdotta anche un'altra disposizione, che ha sospeso alcune procedure esecutive in forma specifica per rilascio di beni immobili, anche in questa ipotesi individuate in relazione al loro oggetto.

In particolare, l'art. 103, comma 6, dello stesso d.l. n. 18 del 2020, come convertito, aveva originariamente previsto che l'«esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 1° settembre 2020».

Nella vigenza di tale formulazione della norma, il suo ambito di applicazione era stato ampiamente dibattuto in dottrina come nelle circolari applicative degli uffici giudiziari, specie con riguardo alla possibilità di ricomprendervi anche i provvedimenti di rilascio contenuti nei decreti di trasferimento e gli ordini di liberazione emanati nelle procedure esecutive immobiliari.

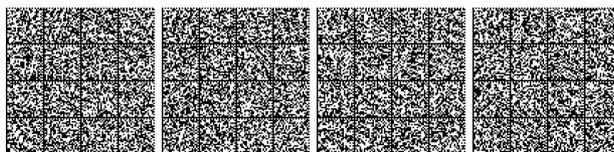
Con l'art. 17-bis del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, rubricato «Proroga della sospensione dell'esecuzione degli sfratti di immobili ad uso abitativo e non abitativo», è stato previsto che, «[a] comma 6 dell'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, le parole: "1° settembre 2020" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2020"».

Tale novella, limitando in rubrica la proroga alla sospensione dell'esecuzione degli sfratti, ha mostrato di condividere l'opzione interpretativa più restrittiva circa la portata della disposizione, nel senso, in particolare, di escludere i titoli per il rilascio degli immobili pignorati pronunciati, come il decreto di trasferimento, nel corso dell'esecuzione forzata.

Tuttavia la norma sulla sospensione di cui all'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, è stata nuovamente modificata dall'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, secondo cui la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, prevista dall'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, è prorogata sino al 30 giugno 2021, limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze nonché a quelli conseguenti all'adozione, ai sensi dell'art. 586, secondo comma, cod. proc. civ., del decreto di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari.

7.- Tutto ciò premesso, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, primo e secondo comma, Cost., con assorbimento delle altre.

8.- Questa Corte ha ripetutamente affermato che la garanzia - riconosciuta dall'art. 24, primo comma, Cost. - di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende anche l'esecuzione forzata, che è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice (sentenza n. 522 del 2002).



La tutela in sede esecutiva, infatti, è componente essenziale del diritto di accesso al giudice: l'azione esecutiva rappresenta uno strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore (*ex plurimis*, sentenze n. 225 del 2018, n. 198 del 2010, n. 335 del 2004, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998; ordinanza n. 331 del 2001).

La fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria (sentenza n. 419 del 1995), stante che «il principio di effettività della tutela giurisdizionale [...] rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale» (sentenze n. 225 del 2018 e n. 304 del 2011).

È certo riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 10 del 2013 e n. 221 del 2008); ma tale limite è valicato «ogniqualevolta emerge un'ingiustificabile compressione del diritto di agire» (sentenza n. 225 del 2018; negli stessi termini, tra le tante, sentenze n. 87 del 2021, n. 271 del 2019, n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004).

La sospensione delle procedure esecutive deve costituire, pertanto, un evento eccezionale: «un intervento legislativo - che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore - può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora [...] siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale» (sentenza n. 186 del 2013).

È ben vero che il legislatore ordinario - in presenza di altri diritti meritevoli di tutela, come quello fondamentale all'abitazione - può procrastinare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale anche in sede esecutiva.

Deve però sussistere un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite (*ex plurimis*, sentenze n. 212 del 2020, n. 71 del 2015, n. 17 del 2011, n. 229 e n. 50 del 2010, n. 221 del 2008 e n. 1130 del 1988).

Nella fattispecie in esame, in particolare, viene in rilievo il diritto all'abitazione, che costituisce «diritto sociale» (sentenze n. 106 del 2018 e n. 559 del 1989) e «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (sentenza n. 44 del 2020). Esso, benché non espressamente menzionato, deve ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988) e il suo oggetto - l'abitazione - deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenze n. 79 del 2020 e n. 166 del 2018).

Anche nell'ipotesi in cui sia in discussione il diritto all'abitazione del debitore esecutato, la sospensione delle procedure esecutive può tuttavia essere contemplata dal legislatore solo a fronte di circostanze eccezionali e per un periodo di tempo limitato, e non già con una serie di proroghe, che superino un ragionevole limite di tollerabilità (*ex multis*, sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003).

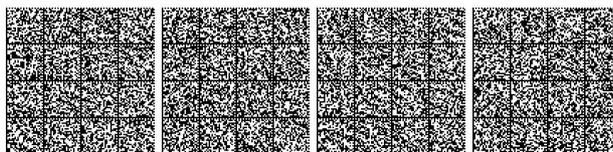
9.- Pertanto, le sollevate questioni di legittimità costituzionale richiedono essenzialmente di verificare la ragionevolezza e proporzionalità del bilanciamento sotteso alla proroga della sospensione delle esecuzioni aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore esecutato.

Il dovere di solidarietà sociale, nella sua dimensione orizzontale, può anche portare, in circostanze particolari, al temporaneo sacrificio di alcuni - i creditori procedenti in *executivis* - a beneficio di altri maggiormente esposti, selezionati inizialmente sulla base di un criterio a maglie larghe: tutti i debitori esecutati che dimoravano nell'abitazione principale posseduta a titolo di proprietà o altro diritto reale.

10.- Nel periodo dell'emergenza pandemica, che ha visto l'arresto di fatto di numerose attività economiche e la conseguente difficoltà di ampi strati della popolazione, il legislatore ha voluto evitare che tanto l'esecuzione del rilascio degli immobili quanto le procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale potessero costituire causa di aggravamento delle difficoltà economiche e fonte di preoccupazioni ulteriori per i debitori esecutati, ove esposti al rischio di perdere la disponibilità dell'abitazione principale.

Questa misura emergenziale, introdotta dall'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, è rimasta inalterata nelle successive proroghe, la seconda delle quali è oggetto delle ordinanze di rimessione, sicché il periodo complessivo di tale sospensione è divenuto di quattordici mesi, di cui l'ultimo semestre è ascrivibile alla disposizione censurata.

In particolare, la sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale - sospensione che, anche se non preclude al creditore di pignorare tale immobile, determina un generale arresto temporaneo delle attività della procedura esecutiva - ha inizialmente riguardato il periodo a partire dal 30 aprile 2020.



La prima proroga (di cui all'art. 4 del d.l. n. 137 del 2020) ha esteso tale sospensione fino al 31 dicembre 2020, oltre a prevedere l'inefficacia di ogni procedura esecutiva a partire dal 25 ottobre 2020 (aspetto quest'ultimo che qui non viene in rilievo). La seconda proroga (ai sensi dell'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020) - la cui ragionevolezza (art. 3, primo comma, Cost.) e proporzionalità rispetto al diritto alla tutela giurisdizionale anche nella fase esecutiva (art. 24, primo e secondo comma, Cost.) è oggetto delle censure in esame - ha ulteriormente differito tale termine al 30 giugno 2021.

Ciò che qui soprattutto rileva è che, in occasione delle due proroghe, il bilanciamento (tra il diritto del creditore precedente alla tutela giurisdizionale nella forma esecutiva e l'eccezionale protezione, giustificata dall'emergenza pandemica, del debitore esecutato per conservargli la disponibilità della sua abitazione principale) sotteso alla misura in esame è rimasto invariato nei termini inizialmente valutati dal legislatore, che ha introdotto il blocco di tali esecuzioni.

11.- Per tutto il tempo di vigenza della misura, la condizione necessaria e sufficiente dell'arresto temporaneo del procedimento esecutivo è consistita - e consiste tuttora - nella sola circostanza, che il giudice dell'esecuzione è tenuto a verificare, che il suo oggetto sia l'abitazione principale del debitore esecutato.

La disciplina in esame - che null'altro richiede - non fornisce una definizione di «abitazione principale», la quale però può rinvenirsi nella normativa tributaria e segnatamente nell'art. 10, comma 3-*bis*, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), in tema di oneri deducibili dal reddito complessivo; disposizione, questa, che prevede che, «[p]er abitazione principale si intende quella nella quale la persona fisica, che la possiede a titolo di proprietà o altro diritto reale, o i suoi familiari dimorano abitualmente».

La sospensione investe tutti gli atti della procedura e quindi anche l'emanazione del decreto di trasferimento del bene espropriato contenente l'ordine di rilascio ai sensi dell'art. 586, secondo comma, cod. proc. civ.

Si ha, però, che parallelamente l'art. 103, comma 6, dello stesso d.l. n. 18 del 2020 ha previsto che «[l]'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 1° settembre 2020», data poi differita al 31 dicembre 2020 dall'art. 17-*bis*, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito. L'inclusione nel raggio applicativo di tale disposizione anche dell'ordine di rilascio contenuto nel decreto di trasferimento del bene espropriato è testualmente prevista dall'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, che ulteriormente proroga la sospensione dell'esecuzione di alcuni provvedimenti di rilascio degli immobili.

Quindi, da ultimo, la norma censurata finisce con l'assicurare un plus di protezione al debitore esecutato, quando oggetto della procedura è la sua abitazione principale; una protezione ulteriore che copre tutti gli atti della procedura esecutiva e che si aggiunge, sovrapponendosi, a quella più specifica, concernente la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili anche ad uso non abitativo, prevista da un'altra disposizione.

12.- Sempre tenendo presente il profilo diacronico di questa normativa emergenziale, c'è poi da considerare che vi sono, in parallelo a queste misure così focalizzate (quelle di cui rispettivamente agli artt. 54-*ter* e 103 del d.l. n. 18 del 2020 e rispettive proroghe), altre e ben più generali previsioni normative, che - come si è già sopra ricordato - hanno riguardato tutti i giudizi civili, compresi quelli di esecuzione, per i quali vi è stata una graduale evoluzione della disciplina, tanto che può parlarsi di almeno tre distinte fasi.

Inizialmente il legislatore ha previsto il rinvio d'ufficio delle udienze di tutti i procedimenti civili (oltre che penali) con sospensione del decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto fino al 15 aprile 2020, data poi estesa fino al successivo 11 maggio (art. 83, commi 1 e 2, dello stesso d.l. n. 18 del 2020).

In questa prima fase l'emergenza pandemica ha giustificato un temporaneo blocco pressoché totale dell'attività giudiziaria, che quindi si è sovrapposto alla sospensione sia delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore (art. 54-*ter*), sia dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili in genere (art. 103, comma 6).

Ma la situazione emergenziale si è evoluta e opportunamente il legislatore ha previsto - quanto al settore della giustizia - misure più mirate che, sempre finalizzate a contenere il rischio di contagio secondo un criterio di precauzione, assicurassero in parallelo la ripresa dell'attività giudiziaria.

Si è transitati così alla seconda fase, connotata dall'assegnazione ai capi degli uffici giudiziari della facoltà di adottare misure organizzative, comprensive della adozione di linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze, nonché del loro possibile rinvio a data successiva al 30 giugno 2020 nei procedimenti civili e penali, peraltro con alcune eccezioni tipizzate.



A ciò ha fatto seguito una terza fase (dapprima fino al 31 ottobre 2020), introdotta dall'art. 221 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, che ha dettato una serie di prescrizioni e cautele per la generale ripresa, quali l'obbligatorietà del deposito degli atti introduttivi con modalità telematiche, la cosiddetta cartolarizzazione dell'udienza e la possibilità che l'udienza civile si svolga mediante collegamenti audiovisivi a distanza.

L'art. 1, comma 3, lettere *a)* e *b)*, numero 7), del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale», convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2020, n. 159, ha poi prorogato questa disciplina fino al 31 dicembre 2020.

Un ulteriore adattamento degli istituti processuali si è avuto con l'art. 23 del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, con la previsione, in particolare, dell'udienza a porte chiuse e della cosiddetta camera di consiglio telematica.

13.- A questo progressivo adattamento delle misure emergenziali dettate per i giudizi civili, comprensivi delle procedure esecutive, non è rimasta estranea neppure la prevista sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, che - come già notato - è fattispecie distinta rispetto alla sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale.

L'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, ha ulteriormente prorogato la sospensione fino al 30 giugno 2021, limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze, oltre che - come si è già rilevato - ai provvedimenti di rilascio contenuti nei decreti di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari.

Più recentemente l'art. 40-*quater* del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69, ha stabilito che la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è prorogata: *a)* fino al 30 settembre 2021 per quelli adottati dal 28 febbraio 2020 al 30 settembre 2020; *b)* fino al 31 dicembre 2021 per quelli adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021.

14.- Orbene, a fronte di questa disciplina processuale affinata progressivamente - sia quella generale della giustizia civile comprensiva delle procedure esecutive, sia quella molto specifica del rilascio coattivo degli immobili - la prevista sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale è invece rimasta invariata nei suoi presupposti fino alla seconda proroga, oggetto delle censure in esame.

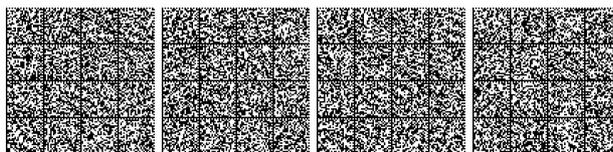
È mancato cioè un aggiustamento dell'iniziale bilanciamento sia quanto alla possibile selezione degli atti della procedura esecutiva da sospendere, sia soprattutto quanto alla perimetrazione dei beneficiari del blocco.

L'individuazione di questi ultimi in termini ampi - perché fatta con riferimento alla mera circostanza che il debitore esecutato dimorasse nell'abitazione principale e che questa fosse assoggettata ad esecuzione forzata - poteva giustificarsi inizialmente per rendere più agevole, rapida e immediatamente efficace la misura di protezione. Ma in prosieguo di tempo sono emerse l'irragionevolezza e la sproporzione di un bilanciamento calibrato su tutti, indistintamente, i debitori esecutati.

Il protrarsi del sacrificio richiesto ai creditori procedenti in *executivis*, che di per sé non costituiscono una categoria privilegiata e immune dai danni causati dall'emergenza epidemiologica, avrebbe dovuto essere dimensionato rispetto alle reali esigenze di protezione dei debitori esecutati, con l'indicazione di adeguati criteri selettivi quali previsti, tra gli altri, in materia di riscossione esattoriale (art. 76, comma 1, lettera a, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, recante «Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito»).

Invece, nella proroga della sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale, di cui alla disposizione censurata, nessun criterio selettivo è stato previsto a giustificazione dell'ulteriore protrarsi della paralisi dell'azione esecutiva.

Il legislatore, cioè, ha prorogato una misura generalizzata e di *extrema ratio*, quale quella della sospensione delle predette espropriazioni immobiliari, mentre avrebbe dovuto specificare i presupposti soggettivi e oggettivi della misura, anche eventualmente demandando al vaglio dello stesso giudice dell'esecuzione il contemperamento in concreto degli interessi in gioco.



La sproporzione conseguente al mancato aggiustamento del bilanciamento sotteso alla misura in esame è resa ancor più evidente dalla considerazione che il diritto del debitore a conservare la disponibilità dell'abitazione è stato comunque tutelato dalla già ricordata proroga della sospensione dei provvedimenti di rilascio di immobili di cui all'art. 103, comma 6, del medesimo d.l. n. 18 del 2020, nella formulazione modificata dall'art. 13, comma 3, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, applicabile anche al decreto di trasferimento del bene espropriato.

15.- In conclusione, il bilanciamento sotteso alla temporanea sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale è divenuto, nel tempo, irragionevole e sproporzionato, inficiando la tenuta costituzionale della seconda proroga (dal 1° gennaio al 30 giugno 2021), prevista dell'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito; disposizione, questa, che va quindi dichiarata illegittima per violazione degli artt. 3, primo comma, e 24, primo e secondo comma, Cost., con assorbimento di tutti gli altri parametri.

Resta ferma in capo al legislatore, ove l'evolversi dell'emergenza epidemiologica lo richieda, la possibilità di adottare le misure più idonee per realizzare un diverso bilanciamento, ragionevole e proporzionato, contemperando il diritto all'abitazione del debitore esecutato e la tutela giurisdizionale in executivis dei creditori procedenti.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara inammissibile l'intervento di C. L. nel giudizio incidentale relativo alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Rovigo, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21.*

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

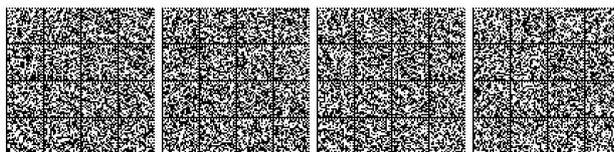
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 giugno 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 87

*Ordinanza del 12 aprile 2021 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Accardi Rosario e altri contro il Ministero della giustizia, Presidenza del Consiglio dei ministri*

**Impiego pubblico - Personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie - Applicazione delle fonti della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Previsto assoggettamento alle disposizioni del codice civile e alla contrattazione collettiva.**

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), artt. 2, commi 2 e 3; 3, comma 1; 40, comma 1, primo periodo, e comma 2, primo periodo; 45, comma 1; e 51, comma 1.

## TRIBUNALE DI ROMA

Il giudice sciogliendo la riserva rilevato che:

1. La parte plurisoggettiva ricorrente di cui in epigrafe, *ut supra* rappresentata e difesa, ha proposto ricorso a questo Tribunale per:

«1) L'accertamento e la dichiarazione del diritto alla regolamentazione con legge di ogni aspetto giuridico ed economico del rapporto di lavoro del personale non dirigenziale appartenente ai ruoli delle cancellerie e segreterie giudiziarie del Ministero della giustizia in osservanza dell'art. 108, comma 1 Cost.;

2) L'accertamento e la dichiarazione del diritto alla regolamentazione del trattamento retributivo del personale non dirigenziale appartenente ai ruoli delle cancellerie e segreterie giudiziarie del Ministero della giustizia con criteri proporzionati alla qualità del lavoro prestato in osservanza dell'art. 36 comma 1 Cost. e dell'art 3, comma 1 Cost.;

3) L'accertamento e la dichiarazione dell'inapplicabilità al personale non dirigenziale delle cancellerie e segreterie giudiziarie delle norme di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 — Norme generali sull'ordinamento del lavoro alla dipendenza delle amministrazioni pubbliche — e successive modificazioni, recanti la disciplina sulla privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e precisamente: art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001; art. 2, comma 3, decreto legislativo n. 165/2001; art. 3, comma 1, decreto legislativo n. 165/2001; art. 51, comma 1, decreto legislativo n. 165/2001; art. 40, comma 1, decreto legislativo n. 165/2001, primo periodo; art. 40, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001, primo periodo; art. 45, comma 1, decreto legislativo n. 165/2001, primo periodo;

4) l'accertamento e la dichiarazione dell'appartenenza del personale non dirigenziale delle cancellerie e segreterie giudiziarie all'Ordine giudiziario».

2. A tali fini, detta parte esponeva e argomentava — in fatto e in diritto — quanto segue.

«I ricorrenti sono tutti dipendenti del Ministero della giustizia appartenenti ai ruoli del personale non dirigenziale in servizio presso le cancellerie e le segreterie giudiziarie con sede in Roma.

I ricorrenti, in assolvimento dei compiti di ufficio, concorrono istituzionalmente all'attuazione della funzione giurisdizionale espressiva del potere giudiziario.

Per tale qualificata connotazione sostanziale della prestazione lavorativa gli istanti posseggono esclusiva specifica tipicizzata professionalità ragionevolmente meritevole di apposito riconoscimento ordinamentale e di simmetrica valorizzazione giuridica ed economica.



L'attività d'ufficio condotta dai ricorrenti, per la peculiarità che la caratterizza quanto a responsabilità personali e finalità istituzionali, comporta necessariamente che il rapporto di lavoro alla dipendenza del Ministero della giustizia debba essere regolamentato con adeguata coerente normativa speciale di settore idonea a disciplinare in termini chiari e definiti, da un lato, qualifiche compiti responsabilità e percorsi di carriera, e dall'altro, il corrispettivo economico della prestazione di lavoro da parametrarsi in coerente sinallagmatico apprezzamento delle esclusive connotazioni qualitative dei compiti affidati al personale giudiziario.

Il vigente regime del rapporto di lavoro del personale giudiziario da oltre un ventennio ha impedito, come attualmente impedisce, la congrua valorizzazione ed il riconoscimento in termini retributivi della specifica professionalità dai lavoratori della giustizia.

La privatizzazione del rapporto di lavoro, infatti, in grave pregiudizio degli interessi economici della categoria, ha illegittimamente e irragionevolmente determinato l'inammissibile omologazione economico/giuridica del personale giudiziario al personale meramente amministrativo del comparto ministeriale e ora al personale amministrativo del più ampio comparto delle funzioni centrali (CCNL 23 dicembre 2017, triennio 2016/2018) che ha determinato e determina l'ingiusto appiattimento professionale ed economico della categoria.

Siffatta irrazionale forzosa assimilazione del personale giudiziario a categorie di personale non omogeneo è preclusa nell'intrinseco dalla natura della prestazione di lavoro resa dai ricorrenti i quali, come dianzi evidenziato, concorrono all'attuazione della funzione giurisdizionale, mentre, diversamente, il restante personale è addetto ad attività lavorative strettamente amministrative che concorrono all'attuazione della funzione esecutiva ben distinta da quella giurisdizionale.

La differenziazione ontologica della categoria del personale giudiziario, come di seguito si esporrà in diritto, è scolpita dall'appartenenza dei lavoratori della giustizia all'ordine giudiziario come stabilito dalla legge (R.D. 30 gennaio 1941, n. 12) e dai tassativi precetti in materia sanciti dalla costituzione (art. 108, comma 1 Cost.).

L'evidenziato appiattimento della specifica professionalità posseduta dai ricorrenti, resa sostanzialmente irrilevante e non adeguatamente valorizzabile ad opera dalla dinamica massificante della contrattazione collettiva, nazionale e decentrata, di carattere privatistico introdotta dalla privatizzazione del rapporto di lavoro alla dipendenza delle pubbliche amministrazioni, lede il diritto degli istanti ad ottenere un regime retributivo proporzionato alla qualità della prestazione resa garantita dall'art. 36, primo comma della Costituzione.

Recita l'art. 36, comma 1 della Costituzione «il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionale alla qualità e quantità del suo lavoro ...».

L'art. 36 Cost., comma 1, per costante interpretazione della giurisprudenza lavoratistica, è norma che possiede immediata efficacia precettiva applicabile direttamente nel rapporto di lavoro.

L'art. 36, comma 1 Cost. è uno dei massimi riferimenti per tutti i lavoratori e garantisce il diritto al giusto salario.

La giurisprudenza è concorde da tempo nel ritenere che l'art. 36 Cost, abbia un'applicazione «*erga omnes*», le sue disposizioni, cioè, si applicano a tutti i lavoratori, non solamente a quelli iscritti a sindacato.

L'art. 36, comma 1 Cost. fa assurgere il diritto alla retribuzione proporzionale alla qualità della prestazione al rango di diritto fondamentale della persona e costituisce limite invalicabile all'autonomia negoziale e tutela del lavoratore.

Il diritto alla giusta retribuzione proporzionata alla qualità della prestazione nel sistema costituzionale assurge al rango di diritto assoluto, vero e proprio pilastro, invalicabile da qualsiasi altra fonte anche legale, compreso il diritto dei contratti.

Il principio della proporzionalità della retribuzione alla qualità della prestazione è immanente nel contratto di lavoro ed opera anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

L'attuale pregiudizievole assetto del rapporto di lavoro dei ricorrenti, regolamentato interamente da irragionevoli norme pattizie generiche, inoltre, non solo viola l'art. 36, comma 1 Cost., che assicura agli istanti qualificata pretesa soggettiva all'osservanza della prescrizione costituzionale, ma, lede altresì l'interesse soggettivo altrettanto qualificato dei ricorrenti, costituzionalmente protetto, a veder ragionevolmente disciplinato e regolamentato il proprio speciale rapporto di lavoro alle dipendenze del Ministero della giustizia ad opera di chiare, certe norme legislative primarie contenenti coerenti e sistematici precetti, sul livello retributivo, sui percorsi di carriera, sulle mansioni e sulle qualifiche.

In tale profilo la pretesa azionata dagli istanti è radicata nell'art. 108, comma 1 della Costituzione che prescrive: «Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge».

Il contenuto della prescrizione appare finalizzato ad assicurare l'autonomia del potere giudiziario da ogni altro potere, ed in particolare dal potere esecutivo.



Il precetto costituzionale ha stabilito in materia il principio della riserva assoluta di legge che preclude l'introduzione di disciplina sull'ordinamento giudiziario ad opera di fonti diverse dalla legge.

A ben vedere l'art. 108 Cost. sembrerebbe aver stabilito una riserva rinforzata di legge per aver previsto non soltanto l'obbligo di disciplinare in modo diretto con legge la materia riservata, ma anche l'obbligo di conferire alla legge un contenuto specifico certo e prestabilito (disciplina dell'ordinamento giudiziario).

La lettura logica e sistematica del precetto costituzionale consente di affermare che la materia dell'«ordinamento giudiziario» riguardi e comprenda non soltanto la regolamentazione dell'esercizio della funzione giurisdizionale ad opera dei magistrati, ma includa necessariamente anche la disciplina complessiva attinente all'organizzazione dell'apparato servente l'assolvimento della funzione giurisdizionale e alle tipicizzate competenze proprie ed esclusive degli addetti alle strutture dell'organizzazione giudiziaria onde garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e l'esercizio neutrale della funzione giurisdizionale.

In tale ottica debbono essere disciplinate con legge le posizioni lavorative dei soggetti che operano in intimo collegamento organico con l'amministrazione della giustizia e comunque dei soggetti che a vario titolo prestano servizio presso gli uffici appartenenti all'organizzazione giudiziaria che concorrono all'attuazione della funzione giudiziale.

Ne discende dal precetto costituzionale che la privatizzazione del rapporto di lavoro del personale delle segreterie e cancellerie giudiziarie, introdotto dal decreto legislativo n. 29/1993 confluito nel decreto legislativo n. 165/2001 e successive modificazioni si configura come una grave forzatura ordinamentale per confliggere con il dianzi richiamato art. 108, comma 1 della Costituzione il quale, in termini ineludibili, ha stabilito: «Le norme sull'ordinamento giudiziario sono stabilite con legge».

In senso tecnico l'ordinamento giudiziario è costituito dall'insieme di tutte le norme istituzionalmente finalizzate a regolare e organizzare il funzionamento degli organi che esercitano l'ufficio giurisdizionale.

Al riguardo significativamente ha statuito il vigente art. 3, comma 1 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 - Ordinamento Giudiziario -: «ogni corte ed ufficio di conciliazione ha una cancelleria ed ogni ufficio del pubblico ministero ha una segreteria. L'ufficio di cancelleria o di segreteria può essere costituito anche presso le sezioni distaccate di cui alla tabella B annessa al presente ordinamento». Ed il comma 3 del medesimo art. 3, altrettanto significativamente ha statuito «Il personale e gli uffici delle cancellerie e segreterie giudiziarie ... sono regolati da leggi particolari».

Non può quindi il rapporto di lavoro dei ricorrenti essere disciplinato da fonti negoziali pattizie totalmente privatistiche applicative del decreto legislativo n. 165/2001 e successive modificazioni stante la riserva di legge in materia stabilita dall'art. 108, comma 1 della Costituzione che affida invece la disciplina del rapporto di lavoro alla legge primaria.

Dunque il vigente indiscriminato assetto pattizio della disciplina del rapporto lavorativo del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie lede permanentemente da un lato il diritto fondamentale dei ricorrenti, discendente direttamente dall'art. 36, comma 1 della Costituzione, diritto vivente, ad ottenere un apposito trattamento retributivo parametrato effettivamente alla qualità della prestazione di lavoro resa, e dall'altro, viola altresì il diritto dei ricorrenti, discendente direttamente dall'art. 108, comma 1 della Costituzione, a vedersi regolamentato il proprio rapporto di lavoro ad opera della legge e non ad opera di atti meramente privatistici inidonei all'adeguata valorizzazione della specifica professionalità posseduta dal personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie.

Con il presente ricorso i ricorrenti propongono azione per l'accertamento e la dichiarazione della violazione dei propri diritti fondamentali di rango costituzionale.

L'azione di accertamento che gli interessati propongono costituisce l'unica strada percorribile per la tutela giurisdizionale dei propri diritti assoluti e fondamentali, costituzionalmente protetti, a fronte dei dianzi illustrati ingiusti pregiudizi subiti e subendi ad opera della violazione permanente delle precitate norme della Costituzione.

L'azione è conforme all'art. 24, comma 1 della Cost. a mente del quale «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi» ed all'art. 111, comma 1 Cost. che, in garanzia dell'effettività della tutela giurisdizionale, ha statuito: «la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge».

Allo stato la regolamentazione del rapporto di lavoro dei ricorrenti è posta impropriamente dal contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto «Ministeri» 2006/2009 siglato il 14 settembre 2007, dal contratto collettivo nazionale integrativo 2006/2009 del personale non dirigenziale del Ministero della giustizia stipulato il 29 luglio 2010, come integrato dal decreto ministeriale 9 novembre 2017 e dal recente C.C.N.L. del personale del comparto delle funzioni centrali 2016/2018 stipulato il 23 dicembre 2017.



In precedenza la disciplina del rapporto di lavoro e l'ordinamento del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie era contenuto in apposite leggi speciali coerenti e ragionevolmente sintoniche alla specificità delle funzioni primarie ed esclusive del personale giudiziario (legge 23 ottobre 1960, n. 1196, decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, legge 28 ottobre 1970, n. 775, decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1972, n. 319).

La regolamentazione di dettaglio della categoria professionale dei lavoratori del Ministero della giustizia appartenente al ruolo delle cancellerie e segreterie giudiziarie è stata introdotta dal Contratto collettivo nazionale integrativo del personale non dirigenziale del Ministero della giustizia 2006/2009 siglato il 29 luglio 2010 (alto privatistico).

Il contratto integrativo ha classificato il personale giudiziario in tre aree professionali suddivise in profili professionali.

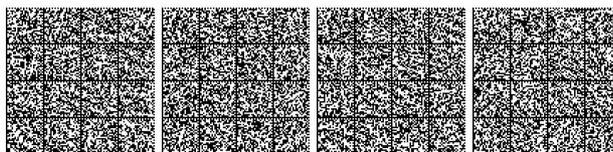
Nella terza area sono inseriti i profili di funzionario giudiziario e direttore amministrativo; nella seconda area i profili di operatore giudiziario, assistente giudiziario e cancelliere; nella prima area il profilo di ausiliario.

I ricorrenti appartengono ai profili di funzionario giudiziario e direttore della terza area; di assistente giudiziario di cancelliere e di operatore giudiziario della seconda area; di ausiliario giudiziario della prima area.

Come può leggersi nella declaratoria dei contenuti professionali dei profili, i ricorrenti assolvono funzioni direttamente connesse e rilevanti sia nel processo civile che in quello penale.

Il direttore dirige gli uffici di cancelleria e rappresenta l'amministrazione; il funzionario giudiziario fornisce «collaborazione qualificata alla giurisdizione compiendo tutti gli atti attribuiti dalla legge alla competenza del cancelliere»; il cancelliere esplica «compiti di collaborazione qualificata al magistrato nei vari aspetti connessi all'attività di ufficio, anche assistendo nell'attività istruttoria o nel dibattimento, con compiti di redazione e sottoscrizione dei relativi verbali»; l'assistente giudiziario svolge «attività di collaborazione in compiti di natura giudiziaria ... e attività preparatoria o di formazione degli atti attribuiti alla competenza della professionalità superiore, curando l'aggiornamento e la conservazione di atti e fascicoli in relazione all'esperienza maturata in almeno un anno di servizio gli stessi possono essere adibiti anche dell'assistenza al magistrato nell'attività istruttoria o nel dibattimento con compiti di redazione e sottoscrizione dei relativi verbali»; «l'operatore giudiziario svolge: «attività lavorative di collaborazione, amministrativa e/o tecnica, ai processi organizzativi e gestionali connessi al proprio settore di competenza. Personale che svolge attività di sorveglianza degli accessi, di regolazione del flusso del pubblico cui forniscono eventualmente le opportune indicazioni, di reperimento, riordino ed elementare classificazione dei fascicoli, atti e documenti, dei quali curano ai fini interni la tenuta e custodia, nonché attività d'ufficio di tipo semplice che richieda anche l'uso di sistemi informatici, di ricerca ed ordinata presentazione, anche a mezzo dei necessari supporti informatici, dei diversi dati necessari per la formazione degli atti attribuiti alla competenza delle professionalità superiori; lavoratori incaricati della custodia e della vigilanza dei beni e degli impianti dell'amministrazione; lavoratori adibiti ad una postazione telefonica con compiti di inoltrare le relative comunicazioni e di fornire eventualmente le opportune indicazioni al pubblico. Lavoratori addetti alla chiamata all'udienza»; il cancelliere: «lavoratori che, secondo le direttive ricevute ed avvalendosi anche degli strumenti informatici in dotazione all'ufficio, esplicano compiti di collaborazione qualificata al magistrato nei vari aspetti connessi all'attività dell'ufficio, anche assistendo nell'attività istruttoria o nel dibattimento, con compiti di redazione e sottoscrizione dei relativi verbali»; l'ausiliario svolge: «attività ausiliarie e di supporto ai processi organizzativi e gestionali del proprio settore di competenza con l'ausilio degli strumenti in dotazione, anche informatici. Lavoratori che svolgono le seguenti attività: di movimentazione fascicoli, oggetti, documenti e materiale librario, fotocopiatura e fascicolazione copie, ritiro e consegna corrispondenza, ricevimento al pubblico»; l'assistente alla vigilanza «... collabora con le professionalità superiori (direttore-funzionario giudiziario) nella gestione del personale addetto alla vigilanza e custodia dei locali o alla conduzione di autoveicoli. In tale ambito assicura la costante efficienza dei materiali e dei mezzi tramite una puntuale gestione dei locali e degli automezzi. Svolge anche attività preparatoria o di formazione degli atti attribuiti alla competenza della professionalità superiore, curandone l'aggiornamento e la conservazione».

Con il decreto ministeriale del 9 novembre 2017 il Ministero della giustizia ha di recente rimodulato il profilo del funzionario giudiziario della III area che è ora tenuto: «Attività di contenuto specialistico, con assunzione di compiti di gestione per la realizzazione delle linee di indirizzo e degli obiettivi definiti dal dirigente. Lavoratori che, nell'ambito di direttive di massima ed avvalendosi anche degli strumenti informatici in dotazione all'ufficio forniscono una collaborazione qualificata alla giurisdizione assicurando il presidio delle attività che la legge attribuisce alla competenza del cancelliere esperto. Lavoratori che svolgono attività di direzione di una sezione e reparto nell'ambito degli uffici di cancelleria. Lavoratori che partecipano all'attività didattica dell'amministrazione per le materie di competenza. In relazione all'esperienza maturata in almeno sette anni di servizio nel profilo, possono essere adibiti, su base volontaria, alle attività connesse alla tutela dei crediti erariali e delle spese di giustizia, anche coordinando le professionalità inferiori».



Con il medesimo decreto si è poi definita la figura professionale del cancelliere esperto della II area cui compete: «Lavoratori che, secondo le direttive ed avvalendosi anche degli strumenti informatici in dotazione all'ufficio, esplicano compiti di collaborazione qualificata al magistrato nei vari aspetti connessi all'attività dell'ufficio, anche assistendolo nell'attività istruttoria o nel dibattimento, con compiti di redazione e sottoscrizione dei relativi verbali, nonché di rilascio di copie conformi e di ricezione di atti, anche in modalità telematica, e tutte le altre attività che la legge attribuisce al cancelliere ... ».

Il sopra descritto mansionario riflette in termini estremamente sintetici la complessa attività d'ufficio, tipica e speciale, cui è tenuto il personale giudiziario all'interno del processo civile e penale congiuntamente al magistrato.

Ed invero una sequenza di apposite norme processuali cardine (c.p.a. e c.p.c.) che, in schema di sintesi, di seguito si riportano, codifica le fasi ed il rilievo giuridico nel processo riservate alla competenza imprescindibile del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie che integra, in dispiegamento di funzioni pubbliche, l'attività del magistrato nel corso del processo, sin dal primo avvio e fino alla conclusione finale.

Riguardo i procedimenti giurisdizionali civili.

L'art. 57 codice di procedura civile affida al cancelliere (pubblico funzionario) il dovere/obbligo d'ufficio di documentare «a tutti gli effetti, nei casi e nei modi previsti dalla legge, le attività proprie e quelle degli organi giudiziari e delle parti; di assistere il giudice» in tutti gli atti dei quali deve essere formato processo verbale [126, 130, 44, 46 att.]; di stendere la scrittura e di apporre la sottoscrizione dopo quella del giudice «quando il giudice provvede per scritto, salvo che la legge disponga altrimenti».

L'art. 58 codice di procedura civile codifica le ulteriori attività (doveri d'ufficio) del cancelliere con lo stabilire che il cancelliere (pubblico funzionario) «Attende al rilascio delle copie ed estratti autentici dei documenti prodotti, all'iscrizione delle cause a ruolo, alla formazione del fascicolo di ufficio [168] e alla conservazione di quelli delle parti, alle comunicazioni [136] e alle notificazioni prescritte dalla legge o dal giudice, nonché alle altre incombenze che la legge gli attribuisce».

L'art. 136 codice di procedura civile disciplina le comunicazioni e le notificazioni attinenti al processo a mente del quale: «il cancelliere con biglietto di cancelleria (45 att.) fa le comunicazioni (133,134) che sono prescritte dalla legge o dal giudice al pubblico ministero (71), alle parti (170, 176, 280, 292, 308, 377,485,538, 176 att.), al consulente (192), agli altri ausiliari del giudice (68) e ai testimoni, e dà notizia di quei provvedimenti per i quali è disposta dalla legge tale forma abbreviata di comunicazione.

Il biglietto è consegnato dal cancelliere al destinatario, che ne rilascia ricevuta, ovvero trasmesso a mezzo posta elettronica certificata, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici. Salvo che la legge disponga diversamente se non è possibile procedere ai sensi del comma che precede, il biglietto viene trasmesso a mezzo telefax, o è rimesso all'ufficiale giudiziario per la notifica».

Pregnante l'art. 168 codice di procedura civile che affida al cancelliere ed agli uffici di cancelleria la funzione essenziale dell'iscrizione delle cause a ruolo e la formazione e della tenuta del fascicolo d'ufficio.

Prescrive al riguardo l'art. 168 all'atto della costituzione dell'attore, o, se questo non si è costituito, all'atto della costituzione del convenuto [166], su presentazione della nota di iscrizione a ruolo [71 att.] il cancelliere iscrive la causa al ruolo generale.

Contemporaneamente il cancelliere forma il fascicolo di ufficio [36 att.] nel quale inserisce la nota di iscrizione a ruolo, copia dell'atto di citazione [51 att.], delle comparse e delle memorie in carta non bollata [73 att.] e, successivamente, i processi verbali d'udienza [126], i provvedimenti del giudice, gli atti di istruzione e copia del dispositivo delle sentenze.

Dalle citate norme processuali emerge palese la coesistenzialità dell'attività del personale di cancelleria a quella condotta dal magistrato cui compete l'obbligo sostanziale di assistere il giudice monocratico o collegiale in ogni fase processuale onde assicurare e garantire la piena validità sostanziale e formale del processo.

I verbali sottoscritti dal cancelliere e dall'assistente giudiziario (processo verbale) documentano gli atti e le attività condotte nel corso del processo e fanno prova fino alla querela di falso.

È significativa la frase che accompagna inscindibilmente la fase conclusiva di ogni rito o provvedimento secondo cui il giudice «manda alla cancelleria per gli adempimenti». È altrettanto significativo l'art. 60 del c.p.c. che sanziona pregnantemente la responsabilità personale diretta del cancelliere per le pubbliche funzioni esercitate con lo statuire che: «il cancelliere e l'ufficiale giudiziario sono civilmente responsabili (28 Cost.; 2043 ss.cc.): 1) quando, senza giusto motivo, ricusano di compiere gli atti che sono loro legalmente richiesti oppure omettono di compierli nel termine (328 c.p.) che, su istanza di parte, è fissato dal giudice dal quale dipendono o dal quale sono stati delegati; 2) quando hanno compiuto un atto nullo con dolo o colpa grave (162<sup>2</sup>).



Riguardo il processo penale.

Art. 126, codice di procedura civile: «Assistenza al giudice» Il giudice in tutti gli atti ai quali procede, è assistito dall'ausiliario a ciò designato a norma dell'ordinamento, [1 reg.] se la legge non dispone altrimenti».

Art. 1 del decreto ministeriale 30 settembre 1989, n. 334 - Regolamento per l'esecuzione del codice di procedura penale: «I compiti che il codice, le norme di attuazione e il presente regolamento attribuiscono all'ausiliario, al funzionario di cancelleria, al pubblico ufficiale, alla cancelleria o segreteria si intendono attribuiti al personale di cancelleria e segreteria secondo le mansioni ciascuno spettanti a norma delle disposizioni sullo stato giuridico. Il dirigente dell'ufficio di cancelleria o di segreteria con ordini di servizio, ripartisce i compiti fra il personale in modo di assicurare la continuità e l'efficienza del servizio».

Art. 2 del decreto ministeriale 30 settembre 1989, n. 334 - Regolamento per l'esecuzione del codice di procedura penale: «gli uffici giudiziari tengono, nella materia penale, i registri obbligatori conformi ai modelli approvati con decreto del Ministro di grazia e giustizia. Possono altresì tenere registri sussidiari, senza carattere ufficiale, che ritengono utili.

I registri non devono presentare alterazioni o abrasioni. Se occorre eseguire cancellature, le stesse sono fatte in modo da lasciare leggere le parole cancellate [48 att.].

I registri sono tenuti in luogo non accessibile al pubblico e possono essere consultati solo dal personale giudiziario».

Discende dalle dianzi riportate norme processuali che il personale operante nelle cancellerie dei tribunali penali e nelle segreterie giudiziarie delle Procure della Repubblica presso i tribunali ha il compito di documentare e certificare tutte le attività del giudice e del pubblico ministero. In particolare compete a detto personale:

collaborazione diretta e qualificata al magistrato, assistendolo nelle attività di udienza e provvedendo alla redazione e sottoscrizione dei verbali;

autenticazione, rispetto agli atti formati dal giudice; imprime il sigillo della ufficialità e della legalità;

documentazione delle attività proprie, quelle degli organi giudiziari e delle parti;

assistenza nella formazione degli atti del giudice e sottoscrizione dei provvedimenti giudiziari;

ricezione di ogni dichiarazione di parte, relativa al processo penale, che non debba per legge essere resa al giudice (costituzione di parte civile, dichiarazione ed elezione di domicilio, impugnazione di provvedimenti) e di ogni ricorso o istanza diretta all'autorità giudiziaria in materia penale o civile;

esecuzione di avvisi, comunicazioni e notifiche alle parti e agli altri soggetti interessati;

rilascio di copie e estratti autentici dei documenti prodotti;

provvedere alle comunicazioni e alle notificazioni prescritte dalla legge o dal giudice;

provvedere all'aggiornamento e alla corretta conservazione di atti e fascicoli;

svolgimento, su provvedimento del pubblico ministero, gli adempimenti per l'esecuzione delle sentenze di condanna;

apposizione delle cosiddette apostille agli atti amministrativi o giudiziari provenienti da ordinamenti esteri;

ricezione del giuramento di perizie stragiudiziali e di stime fallimentari;

ricezione degli atti di notori,

rilascio di copie, estratti e certificati;

legalizzazione delle firme;

registrazione, custodia e vendita dei corpi di reato e le altre operazioni conseguenti alla confisca di cose sequestrate, non vendibili;

vendita all'incanto, in alternativa con l'ufficiale giudiziario, dei beni mobili pignorati;

vendita all'incanto dei beni mobili di minori interdetti e inabilitati;

pubblicazione e comunicazione delle sentenze;

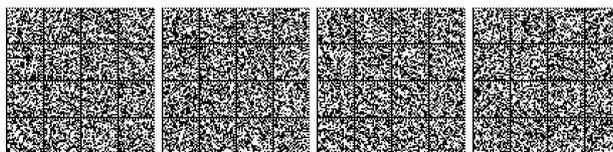
rimozione dei sigilli e formazione dell'inventario;

ricezione di cauzioni in materia civile e penale;

recupero delle spese di giustizia in materia penale e nella riscossione delle pene pecuniarie;

emissione di ordini di pagamento di spese di giustizia anticipate dall'erario: indennità a testimoni, periti, interpreti etc. e nella tenuta del registro (mod. 12);

scansione dei tempi per l'esecuzione dei provvedimenti nel rispetto delle norme vigenti.



Le sovraevidenziate funzioni processuali, di esclusiva competenza del ricorrente personale giudiziario evidenziano che l'attività dispiegata presso le segreterie e cancellerie giudiziarie concorre all'attuazione della funzione giurisdizionale ovvero sia all'applicazione del diritto al caso concreto.

In altri termini il personale giudiziario integra la funzione giurisdizionale esercitata dai magistrati con una serie di atti strutturalmente connessi alla concreta realizzazione della giurisdizione.

Per siffatta connotazione istituzionale delle competenze e delle funzioni d'ufficio il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie possiede ed è titolare di proprio speciale «status» giuridico che lo distingue rispetto alla generalità dei pubblici dipendenti la cui attività, a differenza dei primi, è condotta per la realizzazione della funzione esecutiva di amministrazione e non per la realizzazione della funzione giurisdizionale.

Riguardo il personale, delle cancellerie e segreterie giudiziarie il comma 3 dell'art. 4, regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, ha lapidariamente statuito: «il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie di ogni gruppo e grado fa parte dell'ordine giudiziario».

La norma ha nettamente separato e distinto il personale giudiziario dal personale meramente amministrativo delle pubbliche amministrazioni. Ed invero soltanto il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie appartiene all'ordine giudiziario.

È significativo inoltre che il comma 3 dell'art. 4 sia sistematicamente inserito nell'art. 4 laddove il primo comma dello stesso art. 4 ha statuito: «l'ordine giudiziario è costituito dagli uditori, dai giudici di ogni grado dei tribunali e delle corti e dai magistrati del pubblico ministero».

Le richiamate norme, in congiunta lettura, hanno unitariamente e chiaramente individuato l'insieme dei soggetti, ciascuno per quanto di competenza, appartenenti all'ordine giudiziario in quanto chiamati all'attuazione della funzione giurisdizionale, vale a dire il personale appartenente ai ruoli della magistratura ed il personale appartenente ai ruoli delle cancellerie e segreterie giudiziarie.

Le norme in commento sono collocate nell'ambito della ampia disciplina sull'ordinamento giudiziario contenuta nel regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 e successive modificazioni che regola il funzionamento e l'organizzazione degli organi e degli uffici deputati all'Amministrazione della giustizia.

Al riguardo il regio decreto n. 12/1941, titolo primo - Disposizioni generali - capo I dopo aver definito all'art. 1, comma 1, le autorità (organi) alle quali è affidata l'Amministrazione della giustizia in materia civile e penale (giudice di pace, Tribunale ordinario, Corte di appello, Corte di cassazione, Tribunale dei minorenni, magistrato di sorveglianza, Tribunale di sorveglianza, ufficio del pubblico ministero), ha significativamente e sistematicamente stabilito all'art. 3, primo comma che «ogni corte, tribunale ed ufficio di conciliazione ha una cancelleria ed ogni ufficio del pubblico ministero ha una segreteria. L'ufficio di cancelleria e di segreteria può essere costituito anche presso le sezioni distaccate di cui alla tabella 3 annesso al presente ordinamento».

Altrettanto significativamente il comma 3 dello stesso art. 3 prescrive che: «il personale e gli uffici delle cancellerie e segreterie giudiziarie ... sono regolati da leggi particolari».

L'ordito normativo in commento (norme sull'ordinamento giudiziario) ha disciplinato unitariamente l'organizzazione dell'apparato giudiziario al quale appartengono i ricorrenti, essendo palese l'inscindibile connessione strutturale stabilita dalla legge tra le cancellerie e segreterie giudiziarie ed ogni corte, tribunale ed ufficio di conciliazione ed ogni ufficio del pubblico ministero.

Ne deriva, alla luce delle sistematiche osservazioni in fatto ed in diritto in precedenza dispiegate, che il rapporto di lavoro dei ricorrenti non può essere assoggettato al regime privatistico introdotto dal decreto legislativo n. 165/2001 che preclude in radice la valorizzazione giuridica ed economica della prestazione del lavoro resa all'amministrazione della giustizia.

In tutela dei propri intangibili interessi professionali i ricorrenti prospettano il contrasto del regime giuridico del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie con l'art. 108, comma 1 Cost., con l'art. 36 e 1 Cost. e con l'art. 3, comma 1 Cost. per i motivi di diritto che di seguitosi dispiegano».

3. Sulla base di tali premesse e assunti, la parte ricorrente ha eccepito, rispetto alla vigente normativa di rango primario, gli asseriti profili di illegittimità costituzionale di cui appresso.

Per un primo gruppo di questioni ha assunto a parametro di verifica della legittimità costituzionale della legge vigente l'art. 108, primo comma, della Costituzione.

Tali questioni sono state formulate dalla parte ricorrente come segue.

«Violazione del comma 1 dell'art. 108 della Costituzione.



L'evidenziata appartenenza dei ricorrenti all'ordine giudiziario, sia in profilo di speciale "status" a mente del citato comma 3 dell'art. 4 del regio decreto n. 12/1941 (il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie di ogni gruppo e grado fa parte dell'ordine giudiziario), che in profilo organizzativo, per essere i ricorrenti addetti alle cancellerie e segreterie giudiziarie, uffici questi operanti in sinergia e diretto supporto con la magistratura ai fini dell'attuazione della funzione giurisdizionale, preclude l'assoggettazione del personale giudiziario al regime generale della privatizzazione del rapporto del personale alla dipendenza delle amministrazioni pubbliche introdotto dal decreto legislativo n. 29/1993 e successive modificazioni poi confluite nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il regime privatistico infatti, per venire a determinare la regolamentazione del rapporto di lavoro dei ricorrenti con atti collettivi negoziali; confligge recta via con l'art. 108, comma 1 della Costituzione che, riguardo alla materia dell'organizzazione del potere giurisdizionale e/o della funzione giurisdizionale (ordinamento), ha stabilito: "Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge". Nell'ambito dell'area precettiva della norma costituzionale sono indubbiamente attratte le norme dirette a regolamentare il rapporto di lavoro del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie in quanto anche esse preordinate a disciplinare il funzionamento dell'istituzione giurisdizionale nel suo complesso.

Non è dubitabile che l'ordinamento giudiziario sia formato dall'insieme delle norme che regolano la costituzione ed il funzionamento degli uffici giudiziari.

Ne deriva pertanto il conflitto con il primo comma dell'art. 108 Cost. delle norme di cui al decreto legislativo n. 165/2001 nella parte in cui hanno disposto la privatizzazione del rapporto di lavoro anche nei confronti del ricorrente personale delle segreterie e cancellerie giudiziarie e la rimessione della disciplina di ogni aspetto dello "status" economico-giuridico alla negoziazione collettiva, mentre tutta la materia deve essere regolata dalla legge primaria in quanto materia riguardante l'ordinamento giudiziario.

Al riguardo il comma 1 dell'art. 108 della Costituzione ha posto la regola intangibile della riserva di legge. La norma costituzionale nello stabilire che "le norme sull'ordinamento giudiziario ... sono stabilite con legge" ha prescritto che la disciplina della materia in questione debba essere regolata dalla sola legge primaria, vale a dire esclusivamente ad opera della legge formale approvata dal parlamento.

La regola costituzionale, riguardo al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, impedisce al legislatore di disporre che la materia possa essere disciplinata da atti e/o fonti appartenenti ad un livello gerarchico (gerarchia delle fonti) inferiore alla legge e per l'effetto ogni altra fonte diversa dalla legge è incompetente a regolare la materia in questione.

La riserva di legge stabilita dal comma primo dell'art. 108 Cost. è riserva assoluta rinforzata per aver stabilito la costituzione il contenuto della legge nel senso che le norme in tema di ordinamento giudiziario debbano essere esclusivamente stabilite con legge primaria (contenuto della legge).

Le dianzi dispiegate prospettazioni sulla vigente riserva assoluta di legge in materici di ordinamento giudiziario ex art. 108, comma 1 Cost. offrono fondato sospetto di illegittimità costituzionale della sequenza normativa contenuta nel decreto legislativo n. 165/2001 che ha assoggettato la regolamentazione del rapporto di lavoro del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie al regime privatistico.

Si appalesano pertanto affette da vizio di costituzionalità per conflitto con il comma 1 dell'art. 108 Cost., nella parte in cui determinano l'applicabilità al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie del regime privatistico:

1) l'art. 2, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui: "i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'art. 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto, da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili".

Le riferite prescrizioni, laddove vengono a prevederle la generalizzata applicazione ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche delle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e delle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa sono inapplicabili al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie che appartiene all'ordine giudiziario. Diversamente, stante la riserva assoluta di legge ex art. 108, comma 1 Cost., il rapporto di lavoro dei ricorrenti deve essere necessariamente disciplinato da apposita specifica legge primaria. Ed invero, deve ribadirsi che in materia prescrive ineludibilmente il comma 1 dell'art. 108 Cost. "le norme sull'ordinamento giudiziario ... sono stabilite con legge".



2) L'art. 2, comma 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui: "I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all'art. 45, comma 2. L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e salvo i casi previsti dal comma 3-ter e 3- quater dell'art. 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'art. 47-bis o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore dal relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva".

Le prescrizioni, nel prevedere la regolamentazione contrattuale dei rapporti di lavoro individuali in aderenza ai contratti collettivi di lavoro e l'attribuzione del trattamento economico esclusivamente mediante contratti collettivi è inapplicabile al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie che, diversamente, agli effetti della insuperabile riserva assoluta di legge ex art. 108, comma 1 Cost. deve essere obbligatoriamente regolamentato con legge primaria di natura pubblicistica e che regoli unilateralmente il trattamento economico, le qualifiche, il percorso di carriera e la costituzione del rapporto di lavoro con atti unilaterali dell'amministrazione.

3) L'art. 3, primo comma del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a mente del quale: "In deroga all'art. 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'art. 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n. 287".

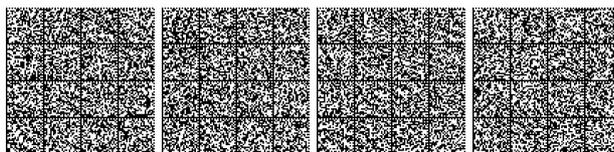
La prescrizione in commento, nell'escludere il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie dalle categorie del personale in regime di diritto pubblico, confligge irragionevolmente con l'art. 108, comma 1 Cost. che tassativamente impone la permanenza in regime pubblicistico del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie che concorre all'attuazione della funzione pubblica giurisdizionale nel quadro delle norme sull'ordinamento giudiziario oggetto di riserva di legge assoluta e rinforzata.

4) L'art. 51, primo comma del decreto legislativo 30 marzo 2001, a mente del quale: "Il rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche è disciplinato secondo le disposizioni degli artt. 2, commi 2 e 3, e 3, comma 1".

La sovrariportata prescrizione, nel ribadire con precetto di chiusura l'assoggettamento del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche al regime privatistico stabilito dai richiamati articoli 2, commi 2 e 3 e 3, comma 1 è viziata per diretto contrasto con l'art. 108, comma 1 Cost., che, diversamente, alla luce di quanto in precedenza esposto e dedotto, esclude il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie del regime privatistico introdotto dal decreto legislativo n. 165/2001 dovendosi osservare il comma 1 dell'art. 108 Cost. secondo cui le norme sull'ordinamento giudiziario sono stabilite con legge.

5) Discende dalla ripetutamente rilevata effrazione dell'art. 108, comma 1 della Costituzione il vizio di costituzionalità che, relativamente al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, inficia le prescrizioni del decreto legislativo n. 165/2001 regolatrici in dettaglio dei procedimenti di contrattazione collettiva privatistica del rapporto di lavoro del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche. La questione di costituzionalità riguarda: l'art. 40, comma 1 del decreto legislativo n. 165/2001, primo periodo, laddove prescrive: "la contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali con le modalità previste dal presente decreto"; l'art. 40, comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001, primo periodo laddove prescrive: "Tramite appositi accordi tra l'ARAN e le confederazioni rappresentative secondo le procedure di cui agli articoli 41, comma 5 e 47, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono definiti fino ad un massimo di quattro comparti contrattazione collettiva ..."; l'art. 45, comma 1 del decreto legislativo n. 165/2001, secondo cui "Il trattamento fondamentale ed accessorio fatto salvo quanto previsto dall'art. 40, commi 3-ter e 3-quater, e dall'art. 47-bis, comma 1, è definito dai contratti collettivi".

Le richiamate prescrizioni, nel rimettere la disciplina del rapporto di lavoro del personale giudiziario a fonti strettamente privatistiche, contrastano palesemente con l'art. 108, comma 1 Cost. che ha riservato alla legge primaria la competenza a porre la regolamentazione del rapporto di lavoro dei dipendenti appartenenti all'ordinamento giudiziario.



Il chiaro precetto costituzionale non ammette nella materia competenze normative alternative e/o sostitutive.

Le prospettate questioni di costituzionalità dispiegate nei confronti dei commi 2 e 3 dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165/2001, del primo comma dell'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001, del primo comma dell'art. 51 decreto legislativo n. 165/2001, del primo comma, primo periodo dell'art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001, del secondo comma, primo periodo dell'art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001, del primo comma, dell'art. 45 del decreto legislativo n. 165/2001 appaiono non manifestamente infondate e rilevanti affini della decisione nel merito del ricorso atteso che, ove le impugnate prescrizioni del decreto legislativo n. 165/2001 dovessero essere ritenute conformi alla Costituzione, il presente ricorso dovrebbe essere respinto. Deve di conseguenza disporsi la sospensione del giudizio e la remissione degli atti all'esame della Corte costituzionale ai fini del controllo della legittimità costituzionale delle impugnate norme del decreto legislativo n. 165/2001 che illegittimamente comprimono il fondato diritto e la fondata pretesa dei ricorrenti a veder regolamentato dalla legge primaria ogni aspetto giuridico ed economico del proprio rapporto di lavoro conformemente ai dettami dell'art. 108, comma 1 Cost.».

4. Per un secondo gruppo di questioni — che pure investono gli stessi articoli 40 e 45, nelle loro rispettive parti già citate — sono stati assunti, invece, a parametro di costituzionalità gli articoli 36, primo comma, e, in parte, 3, primo comma, della Costituzione, nonché i connessi principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Esse sono state formulate dalla parte ricorrente come segue.

«Violazione art. 36, comma 1 Cost. Violazione art. 3, comma 1 Cost.

La specificità della categoria del personale giudiziario non dirigenziale appartenente ai ruoli del Ministero della giustizia ed addetto ai compiti d'ufficio facenti capo al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie onde assicurare il buon funzionamento dell'apparato organizzativo preordinato all'attuazione della funzione giurisdizionale, comporta che la prestazione lavorativa resa abbia un contenuto professionale di alta qualificazione unico nel suo genere.

Ed invero, la funzione integrativa dell'attività del giudice in concorso con esso, che compete al ricorrente personale alla stregua delle puntuali norme del processo civile e del processo penale in precedenza illustrate, comporta che la determinazione del regime del trattamento retributivo spettante non possa essere equamente definito unitamente a quello del personale meramente amministrativo delle pubbliche amministrazioni con lo strumento della generalizzata negoziazione collettiva nazionale privatistica.

Si ribadisce che il ricorrente personale è strumentale ed essenziale alla realizzazione in concreto della giurisdizione.

Siffatta circostanza implica che il regime retributivo dei ricorrenti debba essere stabilito in applicazione di appositi autonomi parametri di valutazione e di giudizio che certamente e secondo ragione non possono essere riconducibili a quelli sinora applicati, stante la strutturale differenziazione delle funzioni e dei compiti d'ufficio e delle responsabilità proprie ed esclusive del ricorrente personale giudiziario.

Allo stato la retribuzione corrisposta alle varie qualifiche del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, parificate forzosamente dagli accordi collettivi in vigore a quello del personale meramente amministrativo, delle pubbliche amministrazioni non è idonea ad adeguatamente remunerare la prestazione lavorativa del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie che è qualificato nell'intrinseco dall'elevata capacità professionale richiesta ed occorrente per l'adempimento dei tipici ed compiti di ufficio presso le cancellerie e segreterie giudiziarie comportanti responsabilità dirette e personali.

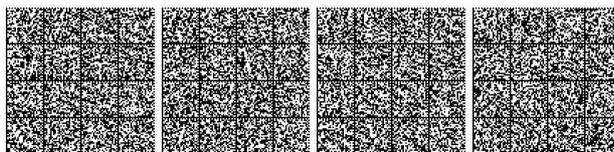
In siffatta prospettazione l'inadeguato trattamento retributivo riservato dall'ordinamento al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie confligge con il comma 1 dell'art. 36 della Costituzione che assicura al lavoratore il diritto "ad una retribuzione proporzionata alla quantità ed alla qualità del suo lavoro".

Il comma 1 dell'art. 36 Cost. ha carattere precettivo di immediata applicazione. L'art. 36, comma 1 Cost. disciplina un diritto costituzionale della persona vale a dire un diritto assoluto della personalità inviolabile ad opera di qualsivoglia fonte legale regolativa del rapporto di lavoro. In quanto diritto inviolabile della persona nel lavoro il diritto "ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità" della prestazione sostanza un diritto fondamentale irrinunciabile.

L'art. 36 Cost., per concorde giurisprudenza ha un'applicazione "erga omnes". L'art. 36, comma 1 Cost. si applica anche al rapporto di pubblico impiego.

Ne consegue che il rilevato appiattimento retributivo che colpisce ingiustamente i ricorrenti lavoratori della giustizia addetti alle cancellerie e segreterie giudiziarie offre fondato sospetto di incostituzionalità per contrasto con l'art. 36, comma 1 Cost. di una serie di norme contenute nel decreto legislativo n. 165/2001, che per la complessiva strutturazione, nel regolamentare il regime contrattuale del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, precludono il conferimento al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie di un appropriato regime retributivo logicamente e sinallagmaticamente proporzionato alla elevata qualità dell'attività lavorativa prestata.

Trattasi: dell'art. 40, comma 1 del decreto legislativo n. 165/2001, primo periodo, laddove con precetto di portata generale ed indistinta prescrive: "la contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali con le modalità previste dal presente decreto; dell'art. 40, comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001, primo periodo, laddove, sempre con precetto di portata generale ed indistinta, prescrive: "Tramite appositi accordi tra l'ARAN e le



confederazioni rappresentative secondo le procedure di cui agli articoli 41, comma 5 e 47, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono definiti fino ad un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva ...”; dell’art. 45, comma 1 del decreto legislativo n. 165/2001 secondo cui “Il trattamento fondamentale ed accessorio fatto salvo quanto previsto dall’art. 40, commi 3-ter e 3-quater e dall’art. 47-bis, comma 1, è definito dai contratti collettivi”.

Le riferite prescrizioni non lasciano spazio alcuno per consentire apposita valorizzazione alla specifica qualità della prestazione lavorativa presso le cancellerie e segreterie giudiziarie.

Ed invero, in applicazione delle norme in esame del decreto legislativo n. 165/2001, si è stipulato l’Accordo collettivo nazionale quadro 13 luglio 2016 per la definizione “dei comparti e delle aree di Contrattazione collettiva nazionale”. L’art. 2 dell’accordo “Determinazione dei compili di contrattazione collettiva” ha stabilito che i dipendenti delle amministrazioni pubbliche dovessero aggregarsi nei comparti di contrattazione collettiva: *A) Comparto delle funzioni centrali, B) Comparto delle funzioni locali, C) Comparto dell’istruzione e della ricerca, D) Comparto della sanità*. L’art. 3, con prescrizione omnicomprensiva ha incluso nel Comparto di contrattazione collettiva delle funzioni centrali il ricorrente personale dei ministeri nell’ambito del quale è incluso anche il personale non dirigenziale del Ministero della giustizia.

Il successivo C.C.N.L. 23 dicembre 2017 relativo al personale del Comparto funzioni centrali triennio 2016-2018, nonostante la specificità delle funzioni proprie del personale giudiziario e l’elevata qualità della prestazione professionale resa, ha assoggettato i ricorrenti al medesimo trattamento retributivo stabilito per il personale ministeriale addetto a mansioni meramente amministrative.

È dunque palese l’effrazione del comma 1 dell’art. 36 Cost., atteso che, nella specie, le dianzi riportate norme del decreto legislativo 165/2001, e gli accordi collettivi di esse applicativi in conformità ad esse, escludono qualsivoglia riconoscimento e/o considerazione in termini economici riguardo il ricorrente personale nonostante la ben distinta posizione giuridica, qualificazione professionale e responsabilità tipiche dei dipendenti pubblici appartenente ai ruoli delle cancellerie e segreterie giudiziarie (personale che concorre all’attuazione della finzione giurisdizionale).

È peraltro sintomatico della fondatezza della denunciata violazione dell’art. 36 Cost. il differenziato regime riservato dall’ordinamento al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri. Riguardo tale personale il comma 3 dell’art. 74 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ha stabilito tra l’altro che “con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono determinati in attuazione dell’art. 2, comma 5, della legge 4 marzo 2009, n. 15, limiti e modalità di applicazione delle disposizioni, anche inderogabili, del presente decreto alla Presidenza del Consiglio dei ministri, anche con riferimento alla definizione del comparto di contrattazione collettiva, in considerazione della peculiarità del relativo ordinamento, che discende dagli articoli 92 e 95 della Costituzione ...”.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 novembre 2010, n. 226, la Presidenza del Consiglio al comma 1 dell’art. 3 (disposizioni in materia di contrattazione collettiva nazionale) ha stabilito: l’ARAN, in base alle disposizioni impartite dal Presidente del Consiglio dei ministri attiva una distinta ed autonoma contrattazione a livello nazionale per il personale dirigenziale e non, del comparto autonomo di contrattazione collettiva della Presidenza del Consiglio dei ministri”.

Agli effetti delle surrichiamate prescrizioni il personale della Presidenza gode di apposita contrattazione autonoma e separata (comparto autonomo) che consente di valorizzare il lavoro prestato, e ciò in ragionevole considerazione, come specificato e giustificato dalla legge “della peculiarità del relativo ordinamento che discende dagli articoli 92 e 95 della Costituzione”. In buona sostanza l’ordinamento, nel prevedere l’introduzione di una distinta e autonoma contrattazione in favore dei pubblici dipendenti della Presidenza ha riconosciuto la specificità della prestazione perché il personale concorre alla concreta diretta attuazione delle funzioni costituzionali, di cui agli articoli 92 e 95 Cost. (funzioni di Governo) e di conseguenza ha ragionevolmente osservato l’art. 36, comma 1 della Cost. venendo ad assicurare ad essi un regime retributivo proporzionato alla qualità del lavoro prestato.

Orbene la posizione giuridica dei ricorrenti, è identica nella sostanza a quella del personale della Presidenza del Consiglio atteso che il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie concorre al pari del personale della Presidenza alla realizzazione di funzioni di rilievo costituzionale a mente degli articoli da 101 a 113 della Costituzione (attuazione della giurisdizione) e, tuttavia, nonostante la rilevata parità di situazione di diritto e di fatto l’ordinamento vigente alcun specifico rilievo riconosce al personale giudiziario.

Da quanto considerato sul punto ne deriva pertanto evidente, non soltanto la denunciata violazione dell’art. 36, comma 1 Cost., ma anche la violazione del principio di ragionevolezza e di eguaglianza innanzi alla legge scolpito dall’art. 3 della Costituzione che vizia il comma 3 dell’art. 74 del decreto legislativo n. 150/2009 per non aver previsto la norma, in favore del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, lo stesso beneficio giuridico del comparto autonomo di Contrattazione collettiva nazionale riconosciuto in manifesta disparità di trattamento al solo personale della Presidenza del Consiglio dei ministri pur essendo identica la natura della prestazione di lavoro connotata in entrambe le ipotesi di attività preordinata all’attuazione diretta di norme costituzionali.



Le prospettate questioni di costituzionalità per conflitto “*in parte qua*” con gli articoli 36, comma 1 e 3, comma 1 Cost. dispiegate nei confronti del primo comma, primo periodo e secondo comma, primo periodo dell’art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001 e del primo comma dell’art. 45 dello stesso decreto legislativo n. 165/2001 e del terzo comma dell’art. 74 del decreto legislativo n. 150/2009 appaiano non manifestamente infondate e rilevanti ai fini della decisione nel merito del ricorso. Deve di conseguenza disporsi la sospensione del giudizio e la remissione degli atti all’esame della Corte costituzionale ai fini del controllo della legittimità costituzionale delle impugnate norme del decreto legislativo n. 165/2001 e del decreto legislativo n. 150/2009, che illegittimamente comprimono il fondato diritto e la fondata pretesa dei ricorrenti a veder regolamentato il regime retributivo del proprio rapporto di lavoro conformemente ai dettami dell’art. 36, comma 1 Cost. e dall’art. 3, comma 1 Cost.».

5. Ulteriormente, la parte ricorrente ha infine argomentato come appresso riportato.

«Sulla specialità dello “*status*” della categoria del personale delle cancellerie e segreterie.

A corollario dei motivi di diritto in precedenza dispiegati deve evidenziarsi che nei confronti del ricorrente personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie l’art. 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 — “disposizioni legislative anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell’art. 14 della legge 29 novembre 2005, n. 246” — ha statuito l’esigenza dell’indispensabile mantenimento in vigore dell’ordinamento del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie disciplinato dalla legge 23 ottobre 1960, n. 1196 (all. 1 al decreto legislativo n. 179/2005, al n. 1686, articoli da 1 a 42, articoli da 48 a 182 + tabelle allegate).

Come può leggersi nel testo della legge n. 1196/1960 gli articoli da 1 a 42 regolamentano le carriere e le qualifiche del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie. In particolare l’art. 1 distingue il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie in carriera direttiva e di concetto, e soprattutto il comma 2 dell’art. 1 statuisce: il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie fa parte dell’Ordinamento giudiziario.

La norma è sintonica all’art. 108, comma 1 della Costituzione che ha stabilito: “le norme sull’ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge”.

Il vigente comma 2 dell’art. 1 della legge n. 1196/1960, norma speciale, non è superata né abrogata dalla contestata privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti e, per l’effetto, preclude l’applicazione rigida del decreto legislativo n. 165/2001 al ricorrente delle cancellerie e segreterie giudiziarie.

Ne consegue che a norma del comma 2 dell’art. 1 della legge n. 1196/1960 gli istanti appartengono ineludibilmente all’ordinamento giudiziario con tutte le conseguenze che ne derivano in tema di stato giuridico ed economico.

In siffatta prospettazione con il presente atto i ricorrenti propongono domanda di accertamento e dichiarazione dell’appartenenza del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie all’Ordinamento giudiziario».

Si è costituita in giudizio il Ministero della giustizia e la Presidenza del Consiglio dei ministri resistendo alle avverse domande e chiedendone il rigetto formulando le seguenti conclusioni: «Voglia codesto Ill.mo Tribunale di Roma, in accoglimento delle difese svolte dalla scrivente difesa, e *contrariis reiectis*:

in via preliminare, accertare e dichiarare il proprio difetto di giurisdizione, essendo il ricorso diretto a censurare l’esercizio e/o il mancato esercizio del potere legislativo;

in subordine, accertare e dichiarare il proprio difetto di competenza per materia a statuire sulle domande di cui all’avversario ricorso, non riguardando il caso di specie alcuna della controversia di cui agli articoli 409 e seguenti del codice di procedura civile;

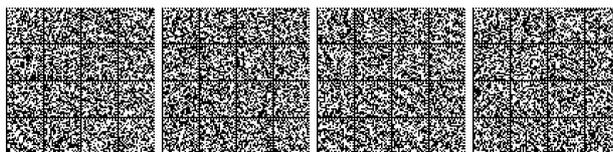
in via ulteriormente subordinata, accertare e dichiarare il difetto di legittimazione passiva di entrambe le PPAA resistenti Ministero della giustizia e Presidenza del Consiglio dei ministri (o, in subordine, almeno della sola Presidenza del Consiglio dei ministri), e per l’effetto disporre l’estromissione dal giudizio;

in via ulteriormente subordinata, comunque respingere l’avversario ricorso (e tutte le domande in esso contenute), in quanto inammissibile (anche per difetto di interesse a ricorrere) e comunque infondato e in alcun nodo provato, accertando e dichiarando — in particolare — la manifesta infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale. Vinte le spese di lite».

## DIRITTO

I. Ai fini del decidere la presente controversia, questo giudice ritiene di dover sollevare preliminarmente questione incidentale di legittimità costituzionale — per quale eccepita dalla parte ricorrente e riferita nella superiore narrativa in fatto — del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, limitatamente ai relativi articoli: 2, commi 2 e 3; 3, comma 1; 40, comma 1, primo periodo, e comma 2, primo periodo; 45, comma 1; nonché 51, comma 1. E ciò in relazione agli articoli 108, primo comma; 36, primo comma; e 3, primo comma, della Costituzione, e correlati principi di uguaglianza e ragionevolezza.

II. Invero, ai sensi dell’art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il giudice, ove «non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso».



III. Nessun dubbio può esservi in punto di rilevanza della questione sollevata dalla parte ricorrente: è, infatti, del tutto pacifico — com'è scritto anche nel surriferito atto di parte — che le «prospettate questioni di costituzionalità dispiegate nei confronti dei commi 2 e 3 dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165/2001, del primo comma dell'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001, del primo comma dell'art. 51 del decreto legislativo n. 165/2001, del primo comma, primo periodo, [e] dell'art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001, del secondo comma, primo periodo, dell'art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001, del primo comma dell'art. 45 del decreto legislativo n. 165/2001, appaiono ... rilevanti ai fini della decisione nel merito del ricorso atteso che, ove le impugnate prescrizioni del decreto legislativo n. 165/2001 dovessero essere ritenute conformi alla Costituzione, il presente ricorso dovrebbe essere respinto». Ciò che, ad avviso di questo giudice, è assolutamente indubitabile.

IV. Rimane dunque da scrutinare, quale residua condizione del potere-dovere di questo giudice di sollevare la prefata questione, la non manifesta infondatezza di essa.

In proposito, merita appunto ricordarsi, invero quasi tautologicamente, che il giudice *a qua* non è mai chiamato a valutare la fondatezza o l'infondatezza della questione che gli sia stata proposta dalle parti, ciò spettando esclusivamente alla Corte costituzionale; bensì unicamente a verificare che tale questione, quand'anche egli la reputi infondata, non gli appaia esser tale «manifestamente».

Non è necessario spendere molte parole per affermare che, allorché si è chiamati a giudicare se una qualità sia «manifestamente» (ossia in modo manifesto) riferibile a un concetto (nella specie: giuridico), l'esito di tale giudizio assuma un peculiare carattere di soggettività: è, infatti, intrinsecamente soggettiva la valutazione se un fatto, che pur sussista, sia «manifesto», o meno (assai più oggettivo sarebbe valutare se quello stesso fatto sussista, o meno, prescindendo dal livello di evidenza che se ne possa predicare).

Orbene, anche rispetto a tale generica premessa epistemologica, la difficoltà di pervenire a un esito univoco e oggettivo di tale valutazione aumenta esponenzialmente, per il giudicante, in presenza d'una duplice circostanza che caratterizza la specifica vicenda in trattazione.

Si allude, da un lato, alla caratterizzazione professionale dei soggetti ricorrenti, che quotidianamente operano, appunto, a fianco e a supporto del giudice remittente: circostanza, questa, che se per un verso è stata correttamente posta a base della sollevata questione di legittimità costituzionale, per altro verso rende però ancor meno agevole, per quel giudice, oggettivizzare la valutazione in discorso.

Nonché, dall'altro lato e soprattutto — e quand'anche si potesse prescindere dal prefato profilo — alla tendenziale non spettanza, al giudice *a quo*, della valutazione attinente alla corretta perimetrazione dei limiti intrinseci della discrezionalità del legislatore.

Dispone, infatti, l'art. 28 della citata legge n. 87 del 1953 che «Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento»: da cui pare doveroso trarre il corollario che non spetta al giudice remittente pregiudicare, in sede di delibazione di non manifesta infondatezza della questione sollevata dalle parti, la cognizione di quali possano essere gli estremi limiti, vuoi estrinseci vuoi intrinseci, di tale delicatissimo sindacato che solo il giudice delle leggi può avere sul corretto uso del potere discrezionale del legislatore.

È alla stregua di siffatte considerazioni che si ritiene di concludere, nei ristretti limiti della delibazione spettante al giudice *a quo*, nel senso della non manifesta infondatezza della questione che è stata sollevata dalla parte qui ricorrente.

V. In conclusione, vanno disposte la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, secondo le modalità indicate in dispositivo.

*P. Q. M.*

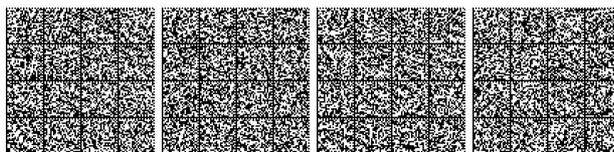
*Il Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, limitatamente agli articoli: 2, commi 2 e 3; 3, comma 1; 40, comma 1, primo periodo, e comma 2, primo periodo; 45, comma 1; nonché 51, comma 1; in relazione agli articoli 108, primo comma, 36, primo comma, e 3, primo comma, della Costituzione, nonché ai connessi principi di uguaglianza e ragionevolezza, nei sensi e per le ragioni di cui in motivazione.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti del giudizio alla Corte costituzionale e la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.*

*Sospende il presente giudizio.*

Roma, 12 aprile 2021

*Il Giudice: DAMIANI*



n. 88

*Ordinanza del 10 novembre 2020 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Borgonovo Gilberto contro Suolo e Salute S.r.l.*

**Lavoro - Organismi di controllo in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica - Requisiti richiesti ai fini dell'autorizzazione ministeriale per lo svolgimento dell'attività di controllo - Requisito dell'idoneità morale, imparzialità e assenza di conflitto di interesse - Previsione che i collaboratori o i dipendenti addetti all'attività di controllo e certificazione non devono "essere interessati da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale, ovvero condanne che importano l'interdizione dai pubblici uffici per durata superiore a tre anni".**

- Decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20 (Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, predisposto ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lett. g), della legge 28 luglio 2016, n. 154, e ai sensi dell'articolo 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170), allegato 2, punto C, numero 3, lettera a).

## TRIBUNALE DI ROMA

### IV SEZIONE LAVORO

Il giudice, dott. Giovanni Pascarella, all'udienza del 10 novembre 2020, all'esito della Camera di consiglio ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 41248/2019 R.G. vertente tra Gilberto Borgonovo, elettivamente domiciliato in Catania alla via Aloi n. 26, presso lo studio del prof. avv. Sebastiano Bruno Caruso, che lo rappresenta e difende, giusta procura in foglio separato e congiunto al ricorso, Ricorrente; e

Suolo e Salute S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, dott. Angelo Costa, elettivamente domiciliato in Bologna, p.zza Aldrovandi n. 3, presso lo studio del prof. avv. Carlo Zoli, che la rappresenta e difende, anche disgiuntamente all'avv. Maurizio Cannistraro, giusta procura rilasciata su foglio separato e congiunta alla memoria difensiva, Resistente.

#### 1. Premessa.

Con ricorso depositato telematicamente in data 2 dicembre 2019, Gilberto Borgonovo ha adito il Tribunale di Roma in funzione di giudice del lavoro, proponendo domanda di accertamento dell'illegittimità della risoluzione del contratto di collaborazione coordinata e continuativa operata dall'Organismo di controllo e certificazione per l'agroalimentare e l'ambiente Suolo e Salute S.r.l. in data 28 febbraio 2019 con decorrenza immediata, in applicazione delle disposizioni legislative contenute nell'art. 4, comma 6, del decreto legislativo n. 20/2018, il quale prevede che il personale addetto all'attività di controllo e certificazione in ambito di agricoltura biologica di cui al regolamento CE n. 834/2007 deve soddisfare i requisiti di cui all'allegato 2, paragrafo C, punto 3, lettera a), decreto legislativo n. 20/2018, ossia «non essere interessat[o] da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale, ovvero condanne che importano l'interdizione dai pubblici uffici per durata superiore a tre anni».

Il Borgonovo, tecnico ispettore presso la Suolo e Salute S.r.l. sin dal 10 marzo 2011, addetto al controllo e alla certificazione in materia di agricoltura biologica, ha inoltre proposto domanda di risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali patiti per effetto dell'interruzione del rapporto di lavoro, quantificandoli nella misura forfettaria di euro 30.000,00 o nella diversa somma equitativamente determinata dal Tribunale.

Ad avviso del ricorrente la risoluzione del contratto di collaborazione coordinata e continuativa trova unico fondamento nell'esigenza della Suolo e Salute S.r.l. di uniformarsi alle prescrizioni di cui all'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera a), decreto legislativo n. 20/2018 per come richiamato dall'art. 4, comma 6, decreto legislativo n. 20/2018, al fine di mantenere l'autorizzazione ministeriale necessaria per (continuare *ad*) operare quale Organismo di controllo e certificazione.



La stessa società nella nota di interruzione del rapporto di collaborazione professionale precisa che «(...) pur in assenza di specifiche censure da muovere alla prestazione professionale fornita, si è, tuttavia, dovuto ottemperare all'intervenuto decreto legislativo n. 20/2018 il quale prevede - all'art. 4, comma 6 - che il personale addetto all'attività di controllo e certificazione in ambito di agricoltura biologica di cui al regolamento (CE) 834/2007 debba soddisfare i requisiti di cui all'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera a), decreto legislativo medesimo (...) sebbene la Suolo e Salute S.r.l. abbia rilevato evidenti profili di illegittimità e finanche di in-costituzionalità della norma *de qua* (...) tale impossibilità al mantenimento della S.V. nel ruolo di tecnico ispettore è inequivocabilmente emerso con la nota Mi.P.A.A.F.T. prot. n. 2407/14.02.2019 (doc. 8) con la quale la Direzione generale per il riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione e tutela del consumatore dell'ICQRF - VICO I ha comunicato - stante l'insussistenza del requisito previsto dal paragrafo C, punto 3, lettera a) dell'Allegato 2 del decreto legislativo n. 20/2018 in capo, tra gli altri, alla S.V. - "... ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 10-*bis* della legge n. 241/1990, la sussistenza di motivi ostativi all'accoglimento della istanza di autorizzazione per l'esercizio di attività di controllo e certificazione nel settore dell'agricoltura biologica...".

Poiché tale autorizzazione è fondamentale per la stessa sopravvivenza della Suolo e Salute S.r.l., il Consiglio di amministrazione si è dovuto uniformare - pur con tutte le riserve del caso - alle prescrizioni imposte dall'Autorità nazionale competente e non ha potuto che deliberare la risoluzione del rapporto di collaborazione in oggetto (...).

Il ricorrente, cui è stato notificato l'avviso di conclusione delle indagini preliminari iscritte al registro delle notizie di reato n. 16540/14 da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma per il reato di cui agli articoli 81, 640-*bis* del codice penale e articoli 48 - 479 in relazione all'art. 476 del codice penale, non nega di essere coinvolto in un procedimento penale rientrante nell'ambito di quelli richiamati dall'art. 4, comma 6, decreto legislativo n. 20/2018, ma sottolinea di non essere stato ancora raggiunto da un provvedimento dell'autorità giudiziaria che ne accerti la responsabilità penale.

Il Borgonovo ha quindi reputato la richiamata norma meritevole di plurimi profili di censura relativi sia all'ordinamento interno sia a quello euro-unitario.

Quanto ai profili di illegittimità costituzionale, ritiene il ricorrente che la previsione per cui l'autorizzazione a svolgere le attività ispettive e certificative per l'agroalimentare e per l'ambiente non possa essere concessa agli Organismi di controllo e certificazione che si avvalgano di personale «interessato da procedimenti penali in corso» contrasti:

con l'art. 27, comma 2 della Costituzione, laddove non si concilia con la presunzione di innocenza ivi cristallizzata;

con l'art. 41 della Costituzione, nella parte in cui limita il diritto degli operatori economici ad organizzare le risorse umane e materiali necessarie per svolgere tale attività e quello a non essere assoggettati a condizionamenti di mercato derivanti da mere denunce o segnalazioni da parte di terzi;

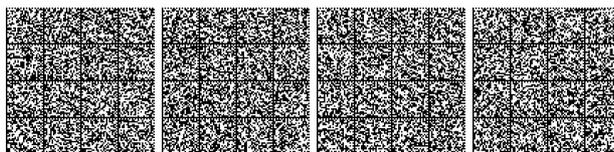
con l'art. 4 della Costituzione, in quanto nel caso concreto impedisce di svolgere l'attività lavorativa per cui è qualificato e abilitato;

con l'art. 3 della Costituzione, perché, nel prevedere un automatismo nella revoca dell'autorizzazione, detta una disciplina irragionevole e anche contrastante con il principio di uguaglianza laddove tale previsione detta una regola diversa da quella fissata dall'art. 80 del decreto legislativo n. 50/2016 in materia di requisiti di idoneità morale per i contratti pubblici, che assegna rilievo ai medesimi fini alla sentenza definitiva, dall'art. 3 del decreto legislativo n. 39/2013 che, ai fini del conferimento degli incarichi pubblici, attribuisce rilievo alla condanna penale, sebbene non definitiva, dall'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012 che esclude la candidabilità di soggetti destinatari di una sentenza di condanna penale, sebbene non passata in giudicato.

Il ricorrente sottolinea peraltro che i predetti profili di censura rilevano anche in relazione alle disposizioni del diritto dell'Unione europea, che tutelano i medesimi diritti fondamentali sopra invocati e, segnatamente, la presunzione di innocenza di cui all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali UE, la libertà di impresa di cui all'art. 16 della medesima Carta, il diritto al lavoro di cui all'art. 15, il principio di uguaglianza di cui all'art. 20 della Carta.

Quanto ai profili di contrasto dell'Allegato n. 2, punto C, n. 3, lettera a), decreto legislativo n. 20/2018 con disposizioni del solo diritto dell'Unione europea, il ricorrente, ritenuta la natura transnazionale della lite, ha evidenziato che tale norma, nell'introdurre un requisito ulteriore e restrittivo rispetto a quelli fissati dal regolamento (CE) n. 834/2007, determina una compressione dei diritti riconosciuti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 56 e 48 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) così come letti alla luce dei diritti affermati dalla Carta dei diritti fondamentali UE (art. 15 e 16), rimettendo al Tribunale la valutazione in ordine all'opportunità di porre alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la nozione di «situazione puramente interna», che può limitare l'invocazione delle libertà di circolazione riconosciute dagli articoli 48 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nell'ambito di una controversia dinanzi a un giudice nazionale, possa essere interpretata nel senso che essa non osta all'applicazione del diritto europeo ove non si possa escludere che soggetti stabiliti in altri Stati membri siano interessati ad avvalersi delle suddette libertà per esercitare attività sul territorio dello Stato membro che ha emanato la normativa nazionale in discussione;



2) Se possa considerarsi ricompresa nella nozione di «attuazione del diritto dell'Unione» di cui all'art. 51.1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, una normativa nazionale come l'art. 4, comma 6 del decreto legislativo n. 20/2018 la quale, dando attuazione nell'ordinamento interno ad un regolamento dell'Unione introduce un requisito ulteriore per l'esercizio delle attività disciplinate dal detto regolamento;

3) In caso di risposta affermativa alle prime due questioni, se gli articoli 48 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea letto alla luce dell'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea letto alla luce dell'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debbano interpretarsi nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale che, come l'art. 4, comma 6 del decreto legislativo n. 20/2018, subordini la possibilità di un Organismo di controllo di svolgere le attività di cui al regolamento (CE) n. 834/2007, alla condizione di non impiegare personale soggetto ad indagini di natura penale e in assenza di qualsiasi provvedimento dell'autorità giudiziaria che ne abbia accertato le responsabilità;

4) Se l'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e il principio di presunzione di innocenza ivi affermato, osti ad una disposizione nazionale attuativa di un regolamento dell'Unione che, come quella in oggetto nel procedimento principale, preveda che le attività ispettive e certificative di cui al regolamento (CE) n. 834/2007, possano essere svolte da un Organismo di controllo solo alla condizione di non impiegare personale soggetto a indagini di natura penale anche qualora non sia stato adottato nei suoi confronti alcun provvedimento dell'autorità giudiziaria che ne abbia accertato le responsabilità.

5) In caso di risposta negativa alla terza e alla quarta questione, se una normativa nazionale restrittiva come quella in oggetto nel procedimento principale possa considerarsi adeguata rispetto ai fini dell'obiettivo perseguito, e non vada al di là di quanto necessario per conseguirlo».

Tanto premesso, il ricorrente ha concluso chiedendo la disapplicazione della suddetta normativa, ovvero la sospensione del procedimento al fine di investire la Corte costituzionale della questione di legittimità in merito all'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera *a*), decreto legislativo n. 20/2018, la Corte di giustizia europea, affinché statuisca - ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - sulla questione pregiudiziale relativa alla corretta applicazione ed estensione dell'art. 27 del regolamento (CE) n. 834/2007 e in ogni caso l'accertamento dell'illegittimità della risoluzione del rapporto di lavoro e la condanna al risarcimento dei danni patrimoniali e non, quantificati in via forfettaria in complessivi euro 30.000,00.

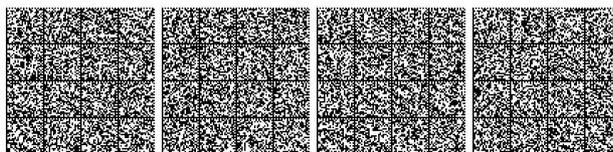
Si è costituita la società convenuta la quale ha insistito sulla legittimità della propria condotta, sottolineando di avere dovuto ottemperare alle prescrizioni di cui all'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera *a*), decreto legislativo n. 20/2018 e dell'art. 6, comma 4, decreto legislativo n. 20/2018 al fine di poter continuare ad operare quale Organismo di certificazione e controllo ed evitare pregiudizi gravi e definitivi per un'impresa, quale è quella resistente, che riveste tale ruolo su tutto il territorio nazionale sin dal 1997.

In subordine, la società ha sollevato questione di illegittimità costituzionale in ordine al requisito di idoneità morale introdotto dall'Allegato n. 2, punto C, n. 3, lettera *a*), decreto legislativo n. 20/2018, nonché, in ulteriore subordine, questione pregiudiziale avanti la Corte di giustizia dell'Unione europea per contrasto con la normativa comunitaria.

I profili di illegittimità costituzionale ravvisati dalla società resistente sono quelli relativi alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, quale fondamento dei principi di ragionevolezza, coerenza e proporzione, dell'art. 25 della Costituzione, che, nel disciplinare il principio di legalità della pena, contiene anche il principio di proporzionalità tra reato e pena, dell'art. 27, comma 2 della Costituzione, che scolpisce la presunzione di innocenza, dell'art. 41 della Costituzione, che cristallizza la libertà di iniziativa economica privata, estrinsecantesi anche nell'organizzazione delle risorse umane e materiali necessarie per svolgere l'attività di impresa, dell'art. 4 della Costituzione sul diritto al lavoro.

Quanto ai profili di censura dell'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera *a*), decreto legislativo n. 20/2018 per contrasto con la normativa del diritto dell'Unione europea e oggetto della questione pregiudiziale da sottoporre alla Corte di giustizia, deduce la società resistente che gli stessi sono riconducibili all'illegittima attuazione dell'art. 27 del regolamento (CE) n. 834/2007. Detti motivi di contrasto vanno ravvisati nella violazione del principio di uniformità in sede di attuazione della disciplina europea, del divieto di discriminazioni «a rovescio» sancito dapprima dalla legge n. 11/2005, del principio di presunzione di innocenza *ex art.* 48 della Carta dei diritti fondamentali UE, del principio di proporzionalità *ex art.* 52 della Carta dei diritti fondamentali UE, in relazione ai diritti fondamentali al lavoro e alla libertà di impresa di cui agli articoli 15 e 16 della medesima Carta.

All'odierna udienza la causa è stata discussa e all'esito della Camera di consiglio, il Tribunale ha ritenuto che la controversia non potesse essere decisa senza lo scrutinio di legittimità costituzionale dell'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera *a*), decreto legislativo n. 20/2018 nella parte in cui prevede che il personale addetto all'attività di controllo e certificazione in ambito di agricoltura biologica di cui al regolamento CE n. 834/2007 debba «non essere interessat[o] da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale».



## 2. Rilevanza della questione.

### 2.1. Ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Al fine di comprendere la rilevanza della questione, appare utile effettuare una breve ricostruzione del quadro normativa di riferimento.

L'atto avverso dalla parte ricorrente è il recesso della Suolo e Salute S.r.l. dal contratto di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento - da parte del Borgonovo - dell'attività di controllo e certificazione in materia di agricoltura biologica in qualità di tecnico ispettore, esercitato - con effetto a partire dal 28 febbraio 2019 - in momento antecedente alla naturale scadenza dell'incarico, sorto tra le parti già il 10 marzo 2011 e rinnovato, per l'intero anno 2019, con lettera del 28 gennaio 2019.

Tale recesso è stato dalla società motivato in ragione dell'applicazione delle previsioni dell'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera a), decreto legislativo n. 20/2018, attuativo del regolamento (CE) n. 834/2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettature dei prodotti biologici.

L'art. 27 del richiamato regolamento disciplina i sistemi di controllo in materia di agricoltura biologica, incaricando sì gli Stati membri di designare una o più autorità competenti responsabili dei controlli relativi agli obblighi sanciti dal regolamento in conformità del regolamento (CE) n. 882/2004, ma altresì individuando i poteri di dette autorità.

Tale norma prevede infatti ai commi quarto e seguenti che:

«4. L'autorità competente può:

a) conferire le sue competenze di controllo ad una o più altre autorità di controllo. Le autorità di controllo devono offrire adeguate garanzie di oggettività e imparzialità e disporre di personale qualificato e delle risorse necessarie per svolgere le loro funzioni;

b) delegare compiti di controllo a uno o più organismi di controllo. In tal caso gli Stati membri designano le autorità responsabili dell'autorizzazione e della vigilanza di detti organismi.

5. L'autorità competente può delegare compiti di controllo ad un particolare organismo di controllo soltanto se sono soddisfatte le condizioni di cui all'art. 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 882/2004, in particolare se:

a) vi è una descrizione accurata dei compiti che l'organismo di controllo può espletare e delle condizioni alle quali può svolgerli;

b) è comprovato che l'organismo di controllo:

i) possiede l'esperienza, le attrezzature e le infrastrutture necessarie per espletare i compiti che gli sono stati delegati;

ii) dispone di un numero sufficiente di personale adeguatamente qualificato ed esperto;

iii) è imparziale e libero da qualsiasi conflitto di interessi per quanto riguarda l'espletamento dei compiti che gli sono stati delegati;

c) l'organismo di controllo è accreditato secondo la versione più recente pubblicato: nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, serie C, della norma europea EN 45011 o della guida ISO 65 «Requisiti generali relativi agli organismi che gestiscono sistemi di certificazione dei prodotti» ed è autorizzato dalle autorità competenti;

d) l'organismo di controllo comunica i risultati dei controlli effettuati all'autorità competente, in modo regolare e ogniqualvolta quest'ultima ne faccia richiesta. Se i risultati dei controlli rivelano una non conformità o sollevano il sospetto della stessa, l'organismo di controllo ne informa immediatamente l'autorità competente;

e) vi è un coordinamento efficace fra l'autorità competente delegante e l'organismo di controllo.

6. In sede di autorizzazione di un organismo di controllo l'autorità competente prende in considerazione, oltre alle disposizioni di cui al paragrafo 5, i criteri seguenti:

a) la procedura di controllo standard da seguire, compresa una descrizione dettagliata delle misure di controllo e delle misure precauzionali che l'organismo si accinge ad imporre agli operatori soggetti al suo controllo;

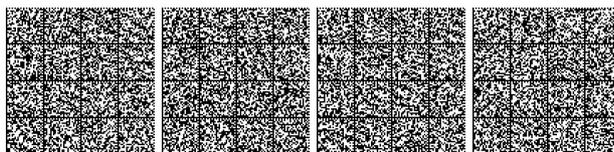
b) le misure che l'organismo di controllo intende applicare in caso di accertamento di irregolarità e/o infrazioni.

7. Le autorità competenti non possono delegare agli organismi controllo le seguenti funzioni:

a) la vigilanza e l'*audit* di altri organismi di controllo;

b) la competenza a concedere eccezioni ai sensi dell'art. 22, salvo se così previsto dalla specifiche condizioni stabilite dalla Commissione secondo il disposto dell'art. 22, paragrafo 3.

8. Conformemente all'art. 5, paragrafo 3, regolamento (CE) n. 882/2004, le autorità competenti che delegano compiti di controllo ad organismi di controllo organizzano, se necessario, *audit* o ispezioni di questi ultimi.



Se, a seguito di *audit* o ispezione, risultano carenze da parte di tali organismi nell'espletamento di compiti delegati, l'autorità competente che conferisce la delega può ritirarla. La delega è ritirata senza indugio se l'organismo di controllo non adotta correttivi appropriati e tempestivi.

9. Oltre alle disposizioni di cui al paragrafo 8 l'autorità competente:

- a) si assicura che i controlli effettuati dall'organismo di controllo siano oggettivi e indipendenti;
- b) verifica l'efficacia dei controlli;
- c) prende nota delle irregolarità o infrazioni accertate e delle misure correttive applicate;
- d) revoca l'autorizzazione dell'organismo che non soddisfa i requisiti di cui alle lettere a) e b) o non rispetta più i criteri indicati nei paragrafi 5 e 6 o non soddisfa i requisiti di cui ai paragrafi 11, 12 e 14.

10. Gli Stati membri attribuiscono un numero di codice a ciascuna autorità di controllo o a ciascun organismo di controllo che espleta i compiti di controllo di cui al paragrafo 4.

11. Le autorità di controllo e gli organismi di controllo consentono alle autorità competenti di accedere ai loro uffici e impianti e forniscono qualsiasi informazione e assistenza ritenuta necessaria dalle autorità competenti per l'adempimento degli obblighi ad esse incombenti a norma del presente articolo.

12. Le autorità di controllo e gli organismi di controllo provvedono affinché almeno le misure precauzionali e le misure di controllo di cui al paragrafo 2 siano applicate agli operatori soggetti al loro controllo.

13. Gli Stati membri provvedono affinché il sistema di controllo istituito permetta la tracciabilità di ogni prodotto in tutte le fasi della produzione, preparazione e distribuzione conformemente all'art. 18 del regolamento (CE) n. 178/2002, segnatamente per garantire ai consumatori che i prodotti biologici sono stati prodotti nel rispetto dei requisiti stabiliti nel presente regolamento.

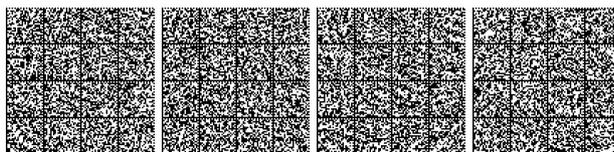
14. Entro il 31 gennaio di ogni anno, le autorità di controllo e gli organismi di controllo trasmettono alle autorità competenti un elenco degli operatori da essi controllati al 31 dicembre dell'anno precedente. Entro il 31 marzo di ogni anno viene presentata una relazione di sintesi sulle attività di controllo svolte nel corso dell'anno precedente».

Il legislatore italiano ha attuato il richiamato regolamento (CE) con il decreto legislativo n. 20/2018, individuando nel Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Mi.P.A.A.F.T.) l'autorità nazionale competente per i controlli legati alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e prevedendo altresì - in conformità alla disposizione di cui all'art. 27, paragrafo 4, lettera b), regolamento (CE) n. 834/2007 - la possibilità per il Ministero di delegare i compiti di controllo che gli sono stati conferiti ad uno o più organismi di controllo, anche subordinatamente al conseguimento di apposita autorizzazione.

La disciplina di detti organismi di controllo è contenuta nell'art. 4, decreto legislativo n. 20/2018, il quale prevede che gli enti che intendano svolgere i compiti di organismo di controllo debbano rivolgere istanza di autorizzazione al predetto Ministero. Autorizzazione quest'ultima che è «subordinata, oltre che all'accertamento della regolarità e completezza della domanda, alla verifica del possesso dei requisiti previsti dal regolamento per esercitare l'attività di controllo e di quelli indicati al comma 6», tra i quali rientra il possesso, per l'intera durata dell'autorizzazione medesima, della «a) idoneità morale, imparzialità, ed assenza di conflitto di interesse dei propri rappresentanti, degli amministratori, del personale addetto all'attività di controllo e certificazione, secondo quanto specificato dall'allegato 2».

Il richiamato Allegato 2 regola e declina specificamente il requisito dell'idoneità morale di cui all'art. 4, comma 6, lettera a), decreto legislativo n. 20/2018, stabilendo che, ai fini del conseguimento e del mantenimento dell'autorizzazione ad operare come organismo di controllo di cui al regolamento CE n. 834/2007, il personale degli enti richiedenti «non devono aver riportato condanne definitive (o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale) o non essere interessato da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale, ovvero condanne che importano l'interdizione dai pubblici uffici per durata superiore a tre anni».

Il legislatore italiano, nel dare attuazione al regolamento (CE) n. 834/2007, ha dunque escluso che gli enti operanti come organismi di controllo e certificazione per l'agricoltura biologica e l'ambiente possano avvalersi dell'opera di soggetti che siano anche solo interessati da procedimenti penali pendenti per i delitti non colposi per i quali la legge commina la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale, a nulla rilevando la circostanza che essi non abbiano ancora riportato una sentenza (anche non irrevocabile) di condanna che ne accerti la responsabilità penale.



## 2.2. Rilevanza con riguardo alla fattispecie oggetto della controversia.

Come anticipato in premessa, parte ricorrente ha proposto domanda di accertamento dell'illegittimità della risoluzione del rapporto di lavoro e domanda di condanna, della società resistente al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti per effetto dell'interruzione unilaterale del rapporto di collaborazione.

Trattasi di domande che, per essere decise, presuppongono la cognizione e la conseguente applicazione della normativa in attuazione della quale la società committente ha esercitato il potere di recedere dal contratto di collaborazione coordinata e continuativa prima della scadenza del periodo temporale in relazione al quale l'incarico era stato conferito, atteso che l'assenza dell'esame di una siffatta questione precluderebbe a monte ogni disamina della legittimità dell'atto di recesso, che dovrebbe in tal caso considerarsi non discutibile, determinando inevitabilmente la riezione già della domanda di accertamento dell'illegittimità del recesso dal contratto di collaborazione professionale.

Il potere di recesso dal contratto di collaborazione coordinata e continuativa è stato dalla società resistente esercitato in applicazione dell'Allegato n. 2, punto C, n. 3, lettera a), decreto legislativo n. 20/2018, che, al fine del conseguimento e del mantenimento dell'autorizzazione richiesta dall'art. 4, comma 6, decreto legislativo n. 20/2018 per operare come organismo di controllo in ambito di agricoltura biologica di cui all'art. 27 del regolamento (CE) n. 834/2007, impone alle società di munirsi di personale non «interessat[o] da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale».

La società resistente ha invero giustificato il recesso, assimilando la posizione del ricorrente cui è stato notificato, da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, l'avviso di conclusione delle indagini preliminari (proc. RGNR n. 16540/14) per il reato di cui agli articoli 81, 640-bis del codice penale e articoli 48 - 479 in relazione all'art. 476 del codice penale, a quella di coloro che sono interessati da un procedimento penale in corso.

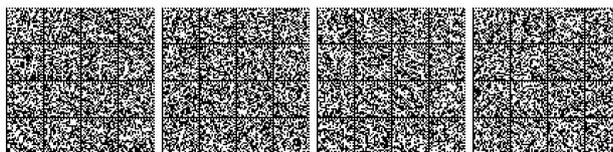
La lettera della nota di interruzione del rapporto di collaborazione professionale non lascia dubbi in ordine al fatto che il Consiglio di amministrazione della Suolo e Salute S.r.l. abbia fatto applicazione della previsione di cui all'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera a), decreto legislativo n. 20/2018 e abbia di conseguenza proceduto all'adozione dell'atto di recesso in scrutinio, laddove ha comunicato al ricorrente che «(...) pur in assenza di specifiche censure da muovere alla prestazione professionale fornita, si è, tuttavia, dovuto ottemperare all'intervenuto decreto legislativo n. 20/2018 il quale prevede - all'art. 4, comma 6 - che il personale addetto all'attività di controllo e certificazione in ambito di agricoltura biologica, di cui al regolamento (CE) 834/2007 debba soddisfare i requisiti di cui all'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera a), decreto legislativo medesimo (...)».

Il dato per cui la regolamentazione del contratto di collaborazione coordinata e continuativa non contempla nel caso di specie la possibilità per il committente di recedere *ad nutum* e la conseguente necessaria sussistenza, al fine del legittimo esercizio del potere di recesso, di una giusta causa rivelano come la posizione giuridica dedotta nel processo *a quo* dipenda dall'esistenza dalla previsione di legge che esclude che un ente possa operare come organismo di controllo di cui all'art. 4, decreto legislativo n. 20/2018, allorché si avvalga, per le attività di controllo e certificazione in ambito di agricoltura biologica, quali erano quelle svolte dal Borgonovo, di collaboratori «interessati da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena della reclusione non, inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale».

Visibile è allora che la legittimità o meno del recesso della Suolo e Salute S.r.l. dipende dalla vigenza della disposizione contenuta nell'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera a), decreto legislativo n. 20/2018, negli esatti termini in cui essa è stata interpretata dalla società; con la conseguenza che l'eventuale espunzione dall'ordinamento con effetti retroattivi oppure la possibilità di attribuirle una portata normativa diversa da quella assegnatale dalla società e a monte dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, possibilità che, come si esporrà nel prosieguo al paragrafo § 3, non sussiste, priverebbero di base legale l'atto di recesso in scrutinio.

Alla luce di quanto precede, emerge appieno la rilevanza della questione, posto che ove questa fosse ritenuta fondata, la domanda di accertamento dell'illegittimità della risoluzione del contratto di collaborazione prima della scadenza del termine previsto nella lettera di incarico sarebbe suscettibile di accoglimento, non potendo infatti escludersi, allo stato degli atti e per quanto emerge dalla documentazione (v. contratto del 10 marzo 2011 e lettera di incarico del 28 gennaio 2019), la sua verosimile fondatezza.

Nel caso di specie, la dichiarazione di illegittimità della disposizione in scrutinio, nel senso invocato, e la conseguente espunzione dall'ordinamento della norma di cui all'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera a); decreto legislativo n. 20/2018 consentirebbero di ritenere insussistente la giusta causa addotta dalla società a fondamento della scelta di recedere dal contratto di collaborazione professionale e consistente nella necessità di applicare la previsione di cui all'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera a), decreto legislativo n. 20/2018 per mantenere l'autorizzazione di cui all'art. 4,



decreto legislativo n. 20/2018 per poter continuare ad operare quale Organismo di controllo e non incorrere nell'inevitabile decozione, nonché di accogliere nel merito la domanda di accertamento oggetto del presente giudizio, posto che permetterebbe di ritenere non legittimo, in quanto ingiustificato, il recesso dal contratto di collaborazione prima della scadenza del termine ivi prescritto per l'incarico conferito. Il recesso *ad nutum* non è invero incluso nel novero degli effetti scaturenti dalla tipologia contrattuale adottata dalle parti per la regolamentazione del rapporto di lavoro tra le stesse intercorso, nell'ambito dei quali rientra bensì il potere di recedere, ma solo assistito da giusta causa.

A ben vedere, infatti, seppure al contratto di collaborazione professionale sia in astratto applicabile l'art. 2337 del codice civile, che prevede in favore del committente la facoltà di recesso *ad nutum*, tale disciplina - da ritenersi, secondo la costante giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione, di carattere non inderogabile - è stata in concreto derogata dalle parti mediante l'apposizione di un termine per l'espletamento dell'incarico conferito al Borgonovo. Segnatamente, con la sentenza 7 settembre 2018, n. 21904, la Corte di cassazione ha affermato che «nella giurisprudenza di questa Corte (Cass. n. 469 del 2016; Cassazione n. 14016 del 2013; Cassazione n. 24367 del 2008), dopo un iniziale contrasto degli anni ottanta, si è oramai definitivamente consolidato il principio, che in questa sede va ulteriormente ribadito, secondo cui «la previsione della possibilità di recesso *ad nutum* dei cliente nel contratto di prestazione d'opera intellettuale, quale contemplata dall'art. 2337 del codice civile, comma 1, non ha carattere inderogabile e, quindi, è possibile che per particolari esigenze delle parti sia esclusa una tale facoltà di recesso fino al termine del rapporto; sicché anche l'apposizione di un termine ad un rapporto di collaborazione professionale continuativa può essere sufficiente ad integrare la deroga pattizia alla facoltà di recesso così come disciplinata dalla legge, senza che a tal fine sia necessario un patto specifico ed espresso (fra le tante V. Cassazione 1° ottobre 2008, n. 2436, Cassazione 21 dicembre 2006 n. 27293, Cassazione 6 maggio 2000 n. 5738 e Cassazione 8 settembre 1997 n. 8690)».

Evidente è che il recesso della Suolo e Salute S.r.l. non sarebbe più supportato da giusta causa, ove la disposizione contenuta nell'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera a), decreto legislativo n. 20/2018 dovesse essere ritenuta non conforme a costituzione ed essere conseguentemente espunta dall'ordinamento.

Ove invece la richiamata norma venisse reputata esente dai vizi di legittimità di cui il Tribunale dubita, il giudizio, preso atto della legittimità della normativa in applicazione della quale è stato dalla società resistente esercitato il potere di recesso, dovrebbe concludersi con la reiezione della domanda di accertamento, precludendo il rigetto di detta domanda - da reputarsi in tal caso infondata ed assorbente - ogni accertamento in ordine al chiesto provvedimento di condanna al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali.

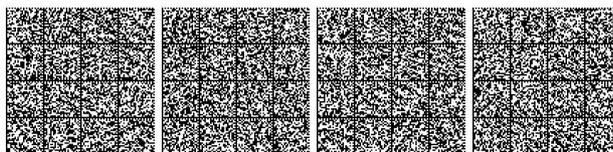
### 3. Interpretazione costituzionalmente orientata.

Come anticipato in premessa, la società convenuta ha esercitato il potere di recesso dal contratto di collaborazione con il ricorrente, determinandone la risoluzione, in applicazione delle prescrizioni dell'art. 4, comma 6, decreto legislativo n. 20/2018, nella parte in cui rinvia l'Allegato n. 2, punto C, n. 3, lettera a). Segnatamente, la Suolo e Salute S.r.l. ha accolto e fatta propria l'interpretazione delle richiamate norme fornita dal Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali nella nota di memorizzazione della riunione tenutasi il 18 giugno 2018, secondo la quale «(...) la locuzione «essere interessati da procedimenti penali in corso» si riferisce ai soggetti destinatari di informazioni di garanzia ex art. 369 del codice di procedura civile (...)».

Tale soluzione, nel fare riferimento - al fine di qualificare un soggetto come interessato da un procedimento penale in corso - all'informazione di cui all'art. 369 del codice di procedura penale, ricollega nella enucleata categoria alla ricezione dell'informazione di garanzia, senza distinguere i casi in cui detta informazione sia trasmessa dalla Procura della Repubblica in conseguenza della necessità dell'ufficio del pubblico ministero di compiere un atto al quale il difensore ha diritto di assistere dalle ipotesi in cui l'informazione è trasmessa a seguito della ritenuta insussistenza dei presupposti per la formulazione della richiesta di archiviazione e della conseguente decisione dell'ufficio di notificare alla persona sottoposta alle indagini e al difensore l'avviso di cui all'art. 415-bis del codice di procedura penale.

Trattasi di interpretazione dell'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera a), decreto legislativo n. 20/2018 non vincolante per il Tribunale che, ove ritenuta non esatta, risulterebbe tale da potere incidere sulla legittimità dell'atto di recesso della società convenuta, tenuto conto che permetterebbe di ritenere non legittimo il recesso dal contratto di collaborazione, in quanto non giustificato dall'esistenza della norma nei termini esegetici accolti dal Ministero e dalla società, e dunque posto in essere *ad nutum*.

Nel procedere al tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata, il Tribunale ha verificato se la locuzione «essere interessati da procedimenti penali in corso» non possa essere interpretata diversamente da «destinatario dell'informazione di garanzia di cui all'art. 369 del codice di procedura penale» e segnatamente nel senso di ritenere che un soggetto sia interessato da procedimento penale in corso solo quando il pubblico ministero abbia esercitato l'azione penale attraverso la richiesta di rinvio a giudizio o persino nei soli casi in cui il giudice dell'udienza preliminare abbia disposto il rinvio a giudizio e, dunque, allorché abbia acquisito almeno la qualità di imputato.



Al di là della difficoltà di rinvenire elementi - sistematici ancor prima che - letterali per aderire all'esegesi fornita dal Ministero, la soluzione suggerita innanzi consentirebbe di ritenere irrilevante la distinzione terminologica tra «procedimento» e «processo», con la conseguenza che risulterebbe possibile escludere dall'ambito della locuzione «interessato da procedimento penale in corso» il soggetto sottoposto ad indagini preliminari.

Reputa a tal fine il Tribunale opportuno procedere ad un vaglio sistematico delle disposizioni dettate dal codice di rito in materia di «procedimento» e «processo».

Assume ai sensi dell'art. 60 del codice di procedura penale la qualità di imputato «la persona alla quale è attribuito il reato nella richiesta di rinvio a giudizio, di giudizio immediato, di decreto penale di condanna, di applicazione della pena a norma dell'articolo 447, comma 1, nel decreto di citazione diretta a giudizio e nel giudizio direttissimo».

Imputato è dunque colui nei cui confronti il pubblico ministero esercita l'azione penale.

Tale qualità «si conserva in ogni stato e grado del processo, sino a che non sia più soggetta a impugnazione la sentenza di non luogo a procedere, sia divenuta irrevocabile la sentenza di proscioglimento o di condanna o sia divenuto esecutivo il decreto penale di condanna» (art. 60, comma 2, codice di procedura penale) e «si riassume in caso di revoca della sentenza di non luogo a procedere e qualora sia disposta la revisione del processo» (art. 60, comma 3, codice di procedura penale).

Il legislatore ricollega sia l'acquisto e la conservazione della qualità di imputato sia il momento in cui inizia a pendere il processo penale all'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero.

Tale soluzione legislativa introduce una distinzione tra «procedimento» e «processo», che trova conferma nella simmetrica differenziazione tra «indagato» e «imputato».

Ed invero, la qualità di indagato si acquista per effetto dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 del codice di procedura penale e si perde se è disposta l'archiviazione oppure se è formulata la richiesta di rinvio a giudizio, assumendo in quest'ultimo caso l'indagato lo stato di imputato in processo penale.

La nozione «procedimento penale» appare invero idonea a ricomprendere l'intera sequenza di atti posti in essere dall'iscrizione della notizia di reato nel relativo registro al passaggio in giudicato del provvedimento di proscioglimento o di condanna, di guisa da includere bensì il processo, ossia quella sequenza di atti compiuti a seguito dell'esercizio dell'azione penale, ma non da essere riducibile ad esso, costituendo invece essa un insieme più ampio, inclusivo anche della fase delle indagini preliminari.

Mancano, infatti, specifiche disposizioni legislative che consentano di estromettere dall'ambito della nozione di «procedimento penale» le sequenze di atti compiuti dal pubblico ministero prima dell'esercizio dell'azione penale.

Per tale via; appare al Tribunale non possibile accedere ad un'interpretazione che equipari il concetto di «procedimento» a quello di «processo» e che si fondi dunque sull'irrilevanza della relativa distinzione terminologica, così come è stato invece ritenuto nella particolare materia dell'assenza, da un recente indirizzo delle Sezioni unite della Suprema Corte di cassazione, in ragione dell'esistenza di specifiche nonne che rivelino l'irrilevanza della detta distinzione.

Tale indirizzo si fonda sul convincimento che le disposizioni legislative in ambito di contumacia prima e assenza dopo, allorquando fanno uso - generale e promiscuo - del termine «procedimento», intendono indicare una nozione sovrapponibile a quella di «processo» e non anche una nozione più ampia.

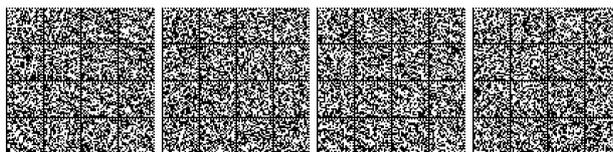
Se così è e se, dunque, il termine procedimento può essere interpretato nel senso di processo, allora la soluzione ermeneutica offerta dal Ministero e seguita dalla resistente non sarebbe l'unica compatibile con il dato letterale della disposizione legislativa in scrutinio, con la conseguenza che questo Tribunale, anziché rimettere la questione a Codesta Corte, dovrebbe fare propria la diversa interpretazione conforme a Costituzione.

Ora, con la sentenza 28 novembre 2019 (dep. 17 agosto 2020), n. 23948, le Sezioni Unite della Corte di cassazione, hanno affermato che:

«10. Va premessa una precisazione sulla irrilevanza della dicotomia procedimento/processo e della condizione di latitanza per i temi in questione.

In varie decisioni in materia, si considera come le norme in esame facciano riferimento alla conoscenza del «procedimento» e non del «processo»; si ipotizza, quindi, secondo la notoria differenza (tendenziale) tra i due termini, che sia chiaro che le norme facciano riferimento alla conoscenza anche di atti riferiti alla fase delle indagini (discutendo se prima o dopo l'iscrizione *ex art.* 335 del codice di procedura penale) quali ragioni per presumere la conoscenza del processo o comunque per attivare obblighi di diligenza nel «tenersi informato» sin dal primo contatto con la polizia giudiziaria.

Un tale facile argomento letterale è, invece, irrilevante proprio nella data materia. Vi sono, infatti, chiare conferme testuali che anche in questo ambito la terminologia legislativa fa un uso generale promiscuo del termine «procedimento» con il quale non intende affatto indicare espressamente una nozione più ampia di quella di «processo».



Lo si legge:

nell'art. 175 previgente che, nel disciplinare il sistema riparatorio per il processo in contumacia, al comma 3 faceva riferimento a "ciascun grado del procedimento";

nella disposizione transitoria (legge 11 agosto 2014, n. 118) che, per disciplinare il passaggio tra processo in contumacia e processo in assenza, fa riferimento alla "definizione del procedimento" con dispositivo di primo grado e alla dichiarazione di contumacia nel "procedimento";

nell'art. 629-*bis* codice di procedura penale che, in materia di rescissione del giudicato, utilizza il termine «processo» nel comma 1 ma, nel comma 2, fa riferimento a tale stessa fase utilizzando il termine "procedimento".

Proprio nella materia di interesse, quindi, l'argomento letterale risulta del tutto inconsistente».

Tale pronuncia, in merito alla cosiddetta dicotomia procedimento/processo, ritiene che il legislatore laddove, nella specifica materia del giudizio *in absentia*, letteralmente si riferisce alla conoscenza del procedimento, non opera una distinzione tra procedimento e processo, ben potendo la dicitura conoscenza del procedimento essere intesa come conoscenza del processo.

Siffatta affermazione non è tuttavia suscettibile di assurgere ad enunciazione di principio generale, posto che sono le stesse Sezioni unite della Corte di cassazione ad aver arginato i confini della portata di tale statuizione, individuandoli nella particolare materia dell'assenza.

Ed invero, anche volendo ritenere che la nozione di «procedimento» ricomprende anche quella di «processo» e che dunque essa non sia riferibile unicamente alla fase delle indagini preliminari, giacché ricomprende tutte le sequenze di atti posti in essere a seguito dell'iscrizione della notizia di reato nel relativo registro - sino al passaggio in giudicato del provvedimento di proscioglimento o di condanna - e pertanto anche le sequenze di atti posti in essere a seguito dell'esercizio dell'azione penale, siffatta parziale coincidenza non sarebbe idonea ad escludere dal raggio di applicazione del concetto di «soggetto interessato da procedimento penale in corso» anche colui che è solamente sottoposto ad indagini preliminari.

Sul piano sistematico, l'analisi delle disposizioni del codice di rito mostra che la distinzione tra «procedimento» e «processo», fungi dall'essere irrilevante, assume un significato pregnante con riguardo all'individuazione alla qualità ricoperta dal soggetto iscritto nel registro delle notizie di reato a seguito dell'esercizio dell'azione penale.

L'esercizio dell'azione penale comporta, da un lato, l'acquisto, da parte del destinatario della richiesta di rinvio a giudizio, di giudizio immediato, di decreto penale di condanna, di applicazione della pena a norma dell'art. 447, comma 1 del codice di procedura penale, del decreto di citazione diretta a giudizio e della presentazione per il giudizio direttissimo, della qualità di imputato e la perdita dello stato di indagato e, dall'altro lato, determina la pendenza del processo.

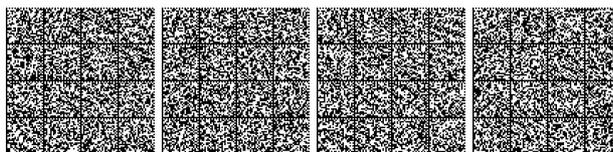
Stabilisce, infatti, il secondo comma dell'art. 60 del codice di procedura penale che la qualità di imputato si conserva in ogni stato e grado del processo, sino a che non sia più soggetta a impugnazione la sentenza di non luogo a procedere, sia divenuta irrevocabile la sentenza di proscioglimento o di condanna o sia divenuto esecutivo il decreto penale di condanna; di tal guisa individuando il momento in cui dalla fase del procedimento denominata «indagini preliminari» si passa alla fase del procedimento denominata «processo», nonché tracciando l'ambito in cui la sequenza di atti posta in essere al fine dell'accertamento della responsabilità penale di un individuo vada qualificata come processo.

Se, quindi, rientrano nel processo tutte le fasi che si susseguono dall'esercizio dell'azione penale e che culminano nel provvedimento irrevocabile di proscioglimento o di condanna dell'imputato, allora le fasi antecedenti - *rectius* la fase antecedente - all'esercizio dell'azione penale, costituita dalle indagini preliminari, va inclusa, in assenza di una diversa e apposita terminologia legislativa, nonché in mancanza di ulteriori disposizioni - Come quelle rinvenute dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione nella particolare materia dell'assenza - da cui poter desumere l'irrelevanza sul piano sistematico della distinzione tra «procedimento» e «processo», nella nozione di «procedimento».

Alla luce di quanto precede, emerge appieno l'impossibilità di interpretare la locuzione «essere interessati da procedimento penale» in modo da escludere dal raggio applicativo della disposizione in scrutinio la persona sottoposta a indagini preliminari, posto che nella nozione di processo rientrano le sole sequenze di atti posti in essere a seguito dell'esercizio dell'azione penale.

Il Tribunale, all'esito del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della previsione contenuta nell'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera *a*), decreto legislativo n. 20/2018, reputa quindi di non poter attribuire a tale disposizione un significato diverso da quello che determina il contrasto con la Costituzione e segnatamente con gli articoli 3, 27, comma 2, 117, comma 1° della Costituzione, in relazione all'art. 48 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 6, paragrafo 2, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

4. Non manifesta infondatezza.



L'Allegato n. 2, punto C, n. 3, lettera a) dispone:

«C. Il requisito di idoneità morale, di indipendenza, di imparzialità e assenza di conflitto di interesse è assicurato dall'organismo di controllo nei seguenti modi:

(...)

3. i rappresentanti, gli amministratori degli organismi di controllo e certificazione, il personale addetto all'attività di controllo e certificazione:

a) non devono aver riportato condanne definitive (o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale) o essere interessati da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale, ovvero condanne che importano l'interdizione dai pubblici uffici per durata superiore a tre anni».

Il Tribunale dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui essa prevede che il requisito di idoneità morale, di indipendenza, di imparzialità e assenza di conflitto di interesse di cui all'art. 4, comma 6, decreto legislativo n. 20/2018 è assicurato dall'organismo di controllo, avvalendosi di collaboratori o dipendenti addetti all'attività di controllo e certificazione che non debbano «essere interessati da procedimenti penali corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale» per i seguenti motivi.

4.1. Irragionevolezza ex art. 3 della Costituzione; violazione degli articoli 27, comma 2, 117, comma 1° della Costituzione, in relazione all'art. 48 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 6, paragrafo 2, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

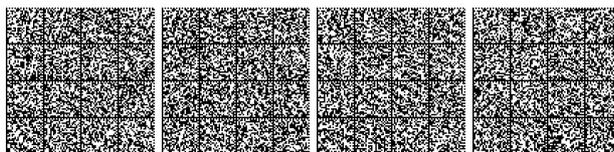
Il Tribunale dubita che la disposizione in scrutinio si ponga in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, nonché con la presunzione di innocenza ex art. 27, comma 2 della Costituzione, nonché con l'art. 117, primo comma della Costituzione, in relazione all'art. 48 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 6, paragrafo 2, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per quanto di ragione.

Al riguardo, va preliminarmente ricordato che l'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera a), decreto legislativo n. 20/2018, accordando rilievo al mero dato che un individuo sia interessato da un procedimento penale in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis codice penale, impedisce che tali soggetti possano ricoprire incarichi, anche solo di collaborazione, ma volti all'esercizio dell'attività di controllo e certificazione all'ambito degli Organismi di controllo, i quali, dal canto loro, ai fini del conseguimento o del mantenimento dell'autorizzazione di cui all'art. 4, decreto legislativo n. 20/2018, procederanno quasi certamente, come è poi avvenuto nel caso che ha dato origine al giudizio *a quo*, a interrompere il rapporto di lavoro con il soggetto attinto dalla qualità di indagato.

La norma, infatti, equipara la posizione di chi ha riportato condanne definitive - nozione quest'ultima comprensiva anche di altri provvedimenti definitivi del processo penale, quali il decreto penale di condanna irrevocabile, la sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale - oppure sia stato raggiunto da sentenze di condanne (quindi anche non definitive) che importano, quale pena accessoria, l'interdizione dai pubblici uffici per durata superiore a tre anni, a quella di chi è interessato, nel senso di sottoposto, a procedimento penale, senza neppure prevedere alcuna distinzione tra i casi in cui vi è stato vuoi l'effettivo esercizio dell'azione penale mediante la richiesta di rinvio a giudizio, di giudizio immediato, di decreto penale di condanna, della richiesta di applicazione della pena a norma dell'art. 447, comma 1 del codice di procedura penale, del decreto di citazione diretta a giudizio e della presentazione per il giudizio direttissimo, vuoi del vaglio - ove previsto - del giudice dell'udienza preliminare.

Il fatto di essere sottoposto a indagini preliminari integra, quindi, un'ipotesi di giusta causa di recesso dal contratto di lavoro (per impossibilità giuridica della prestazione) e conduce alla risoluzione del rapporto professionale.

L'eventuale atto datoriale di recesso intimato nel lasso di tempo intercorrente tra l'iscrizione della notizia di reato nel relativo registro e l'esercizio dell'azione penale sarà dunque legittimo e non contestabile per essere stato lo stesso adottato in applicazione di una norma di legge.



Ciò determina la frattura di un contratto di lavoro, anche nelle ipotesi in cui il prestatore sia stato raggiunto dalla notificazione dell'informazione di garanzia in conseguenza della necessità dell'ufficio del pubblico ministero di procedere ad un atto garantito o della notificazione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari e, dunque, in un momento antecedente a quello in cui viene esercitata l'azione penale, con l'irragionevole risultato di determinare la stabilizzazione degli effetti della risoluzione del rapporto professionale prima che il pubblico ministero, esaminate le richieste avanzate dall'indagato ai sensi dell'art. 415-bis, comma 3 del codice di procedura penale, disponga - eventualmente - nuove indagini e prima che egli, a seguito di tali ulteriori accertamenti, si determini sì per l'esercizio dell'azione penale, ma potenzialmente in termini diversi e più lievi di quelli configurati all'atto della notifica dell'avviso *ex art. 415-bis* del codice di procedura penale, oppure addirittura formuli la richiesta di archiviazione.

Ed invero, la qualità di indagato si perde o con raccoglimento, da parte del giudice delle indagini preliminari, della richiesta di archiviazione o con l'acquisto della qualità di imputato ai sensi dell'art. 60 del codice di procedura penale.

Peraltro, che un organismo di controllo di cui all'art. 4, decreto legislativo n. 20/2018, notiziato del fatto che un dipendente o un collaboratore è stato sottoposto ad indagini per uno di quei delitti elencati all'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera *a*) decreto legislativo n. 20/2018, non attenda, prima di recedere dal contratto di lavoro o di collaborazione, la valutazione del pubblico ministero in ordine alle memorie presentate ai sensi dell'art. 415-bis, comma 3, codice di procedura civile - *rectius* le determinazioni adottate dalla Procura della Repubblica a seguito del deposito di dette difese - è circostanza verosimile, tenuto conto che l'art. 9, paragrafo 1, lettera *d*), regolamento CE n. 834/2007 dispone che l'autorità competente per i controlli revoca l'autorizzazione dell'organismo che non soddisfa i requisiti di indipendenza ed oggettività.

In definitiva, la disposizione nel prevedere che il requisito di idoneità morale, di indipendenza, di imparzialità e assenza di conflitto di interesse di cui all'art. 4, comma 6, decreto legislativo n. 20/2018 è dall'organismo di controllo assicurato, allorché si avvalga di collaboratori o dipendenti addetti all'attività di controllo e certificazione che non siano «interessati da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale», ha l'effetto di far assurgere l'assoggettamento a indagini preliminari a giusta causa di recesso dal contratto di collaborazione o di lavoro, indipendentemente, non solo dal vaglio del giudice dell'udienza preliminare, ma anche dalle determinazioni del pubblico ministero in ordine all'esercizio o meno dell'azione penale.

Quanto osservato porta a dubitare della costituzionalità della disposizione in scrutinio, giacché, equiparando la posizione di chi è sottoposto ad indagini preliminari a quella di coloro che abbiano visto accertata, seppure in via non definitiva, la propria responsabilità penale nell'ambito del processo, cui consegue l'analogo esito del recesso - da parte dell'organismo di controllo - dal rapporto di lavoro, prevede una conseguenza irragionevole, eccessivamente grave e sproporzionata, rispetto agli obiettivi avuti di mira dal legislatore europeo con l'introduzione del requisito dell'idoneità morale di cui all'art. 9 del regolamento (CE) n. 834/2007.

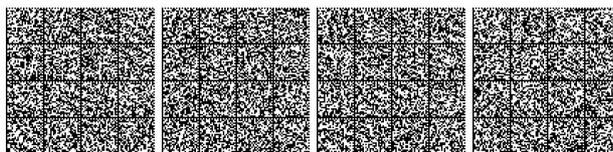
Trattasi di previsione che, nell'ottica del bilanciamento di interessi, da una parte, quelli dello Stato a che gli enti con funzioni di controllo in materia di agricoltura biologica soddisfino requisiti di alta idoneità morale in ragione della delicatezza dell'attività delegata e dell'organismo di controllo committente di poter conseguire o mantenere l'autorizzazione ad operare come tale e dunque di non incorrere in decozione e, dall'altra parte, quello del lavoratore di poter essere considerato innocente sino a che non sia raggiunto da una sentenza o altro provvedimento irrevocabile che ne accerti la responsabilità penale, appare irragionevolmente rigida, perché idonea a condurre alla risoluzione del rapporto di lavoro, e ingiustificatamente sbilanciata a sfavore dell'individuo sottoposto ad indagini preliminari.

Ciò non solo appare violare principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, poiché introduce una limitazione eccessivamente sproporzionata in ragione degli obiettivi perseguiti, ma sembra porsi in contrasto anche con il principio di presunzione di innocenza, sancito dall'art. 27, comma 2 della Costituzione, nonché dall'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'art. 6, paragrafo 2, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La richiamata norma della Carta costituzionale dispone che «L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva», così stabilendo che l'imputato va considerato innocente sino alla condanna definitiva, intendendosi per tale la sentenza, anche *ex art. 444* del codice di procedura penale, e il decreto penale divenuti irrevocabili.

Dal canto suo, l'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che «Ogni imputato è considerato innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata».

L'art. 6, paragrafo 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali prevede che «Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata».



Dirimenti, ai fini della sussistenza del contrasto, appaiono, oltre che il tenore letterale delle norme sopra evocate, che riconducono la colpevolezza all'accertamento della responsabilità penale nel processo e non anche alla pendenza delle indagini preliminari, anche le affermazioni di Codesta Corte in merito a quelle disposizioni legislative che stabilivano che la denuncia penale per reati di una certa gravità fosse ostativa al rilascio del provvedimento amministrativo di regolarizzazione della posizione dei cittadini extracomunitari residenti di fatto in Italia (v. art. 1, comma 8, lettera c), decreto-legge settembre 2002, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2002, n. 222 e art. 33, comma 7, lettera c), legge n. 189/2002).

Codesta Corte, con la sentenza 18 febbraio 2005, n. 78, così si è pronunciata:

«Se è indubitabile che rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire i requisiti che i lavoratori extracomunitari debbono avere per ottenere le autorizzazioni che consentano loro di trattarsi e lavorare nel territorio della Repubblica, è altresì vero che il suo esercizio deve essere rispettoso dei limiti segnati dai precetti costituzionali. A prescindere dal rispetto di altri parametri, per essere in armonia con l'art. 3 della Costituzione la normativa deve anzitutto essere conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza (cfr: sentenze n. 62 e n. 283 del 1994).

Ora, nel nostro ordinamento la denuncia, comunque formulata e ancorché contenga l'esplicito riferimento a una o a più fattispecie criminose, è atto che nulla prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità del soggetto indicato come autore degli atti che il denunciante riferisce.

Essa obbliga soltanto gli organi competenti a verificare se e quali dei fatti esposti in denuncia corrispondano alla realtà e se essi rientrano in ipotesi penalmente sanzionate, ossia ad accertare se sussistano le condizioni per l'inizio di un procedimento penale.

Considerazioni analoghe sono alla base della sentenza n. 173 del 1997 la quale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, ultimo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, rilevò che era l'automatismo delle conseguenze ricollegate alla sola denuncia a urtare contro il principio di ragionevolezza.

Le norme censurate fanno irragionevolmente derivare dalla denuncia conseguenze molto gravi in danno di chi della medesima è soggetto passivo, imponendo il rigetto dell'istanza di regolarizzazione che lo riguarda e l'emissione nei suoi confronti dell'ordinanza di espulsione; conseguenze tanto più gravi qualora s'ipotizzino denunce non veritiere per perseguimento di finalità egoistiche del denunciante e si abbia riguardo allo stato di indebita soggezione in cui, nella vigenza delle norme stesse, vengono a trovarsi i lavoratori extracomunitari.

Si deve pertanto dichiarare, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate nella parte in cui fanno derivare automaticamente il rigetto della istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla presentazione nei suoi confronti di una denuncia per uno dei reati per i quali gli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale prevedono l'arresto obbligatorio facoltativo in flagranza».

Quanto sopra porta a dubitare della ragionevolezza della disposizione contenuta nell'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera a), decreto legislativo n. 20/2018, ma anche a ritenere esistente un contrasto tra detta disposizione di diritto interno con un principio garantito e dalla Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

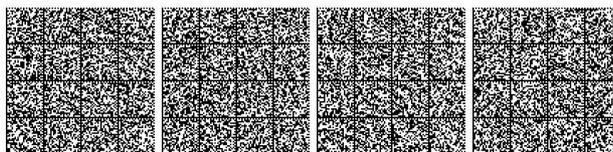
Assodato è oramai che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha, da un lato, valore giuridico analogo a quello dei Trattati in forza della previsione contenuta nell'art. 6 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, assumendo dunque carattere vincolante nei confronti dello Stato, e, dall'altro lato, effetto diretto negli ordinamenti interni in forza della previsione di cui all'art. 51 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a mente della quale «Le disposizioni della Carta si applicano alle istituzioni e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione».

Tale normativa europea assurge peraltro a parametro interposto di costituzionalità per effetto di quanto stabilito dall'art. 117, comma 1° della Costituzione, il quale prevede che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Il diritto europeo avente effetto diretto opera quindi come parametro interposto e diviene comune canone di confronto per vagliare se la disposizione di diritto interno che si assume contrastante con la Carta costituzionale condiziona, nel senso di ostacolare, l'applicabilità diretta della norma dell'Unione europea e segnatamente della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Norma interposta è poi anche quella contenuta nell'art. 6, paragrafo 2, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, essendo la Convenzione per lo Stato fonte di obblighi internazionali.

Alla luce di tale quadro normativo e in ragione del rango costituzionale della questione postasi nel presente giudizio, reputa il Tribunale opportuno che sia la Corte costituzionale a pronunciarsi per prima sulla disciplina censurata.



Solleva, quindi, la questione di legittimità costituzionale con riferimento a parametri interni di cui agli articoli 3 e 27, comma 2 della Costituzione, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale di cui all'art. 6, § 2, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sia - per, il tramite degli articoli 11 e 117, comma 1º della Costituzione - alla corrispondente norma della Carta di Nizza che afferma, nella sostanza, il medesimo principio di innocenza, ossia l'art. 48.

#### 4.2. Irragionevolezza ex art. 3 della Costituzione.

I dubbi di costituzionalità sopra prospettati sono ulteriormente confermati, sotto il già evocato profilo della ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui si osserva che la disposizione in esame, nel prevedere che il requisito di idoneità morale, di indipendenza, di imparzialità e assenza di conflitto di interesse di cui all'art. 4, comma 6, decreto legislativo n. 20/2018 è assicurato dall'organismo di controllo, avvalendosi di collaboratori o dipendenti addetti all'attività di controllo e certificazione che non debbano «essere interessati da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale», assegna rilievo ostativo alla mera pendenza delle indagini preliminari, cioè ad una situazione rispetto alla quale manca un accertamento - anche non definitivo - della responsabilità penale, che ben potrebbe concludersi, non solo senza l'attribuzione di un fatto di reato, allorquando non intervenga una sentenza di condanna; e non solo senza l'accoglimento - ove previsto - della richiesta di rinvio a giudizio da parte del giudice dell'udienza preliminare, ma addirittura senza l'esercizio dell'azione penale, in tutti i casi in cui il pubblico ministero; all'esito delle indagini o all'esito dell'esame delle memorie depositate dalla difesa a seguito della notificazione dell'avviso di cui all'art. 415-bis del codice di procedura penale o anche all'esito delle ulteriori indagini disposte ai sensi dell'art. 415-bis, comma 3 del codice di procedura penale, chieda l'archiviazione; con una soluzione decisamente eccentrica rispetto a quella offerta e dall'impianto dello stesso Allegato 2, punto C, n. 3, lettera a), laddove assegna rilievo alle sentenze di condanna e alle sentenze di condanna definitive, e da altre normative di settore che pure prevedono - in materia di intervento di privati nella produzione di beni e servizi di interesse pubblico - requisiti di idoneità morale.

Appare singolare che la disposizione, nel riconoscere efficacia ostativa - ai fini della sussistenza del requisito di idoneità morale - all'essere un individuo (addetto all'attività di controllo in materia di agricoltura biologica) o destinatario di sentenze di condanne o interessato da un procedimento penale in corso in relazione ai sopra menzionati reati, non distingua almeno tra la posizione della persona sottoposta a indagini preliminari a quella di colui che ha acquisito la qualità di imputato, a - seguito dell'esercizio dell'azione penale, tenuto conto del fatto che è il sistema processuale penale vigente ad attribuire all'istituto da ultimo evocato la funzione di rimettere ad un organo terzo rispetto al pubblico ministero la valutazione in ordine alla sufficienza del compendio probatorio a sostenere l'accusa in giudizio, prima, e in ordine alla responsabilità penale personale per il fatto, dopo.

L'irragionevolezza di una siffatta disposizione si coglie ancor di più ove si consideri che l'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera a), decreto legislativo n. 20/2018, laddove individua la sopra menzionata situazione di incompatibilità, tende a soddisfare esigenze analoghe a quelle che le normative in materia di intervento da parte di privati nei settori della produzione di beni e servizi di rilevanza pubblicistica garantiscono attraverso previsioni che assegnano sì rilievo a fatti penalmente rilevanti, ma allorquando siano già stati accertati dall'autorità giudiziaria, senza invece attribuire rilevanza alcuna - in termini ostativi rispetto al soddisfacimento del requisito di idoneità morale - al mero assoggettamento di un individuo alle indagini preliminari.

L'art. 80, decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in materia di requisiti di idoneità morale per i contatti pubblici, dispone che «Costituisce motivo di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto o concessione, la condanna con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, anche riferita a un suo subappaltatore nei casi di cui all'art. 105, comma 6, per uno dei seguenti reati (...) *Omissis*.»; di tal guisa assegnando rilievo alla sentenza definitiva, ossia passata in giudicato.

L'art. 3, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso, gli enti privati in controllo pubblico, dispone che:

«1. A coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, non possono essere attribuiti:

- a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali;
- b) gli incarichi di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale;
- c) gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale, regionale e locale;



d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale, regionale e locale;

e) gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali del servizio sanitario nazionale.

2. Ove la condanna riguardi uno dei reati di cui all'art. 3, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, l'inconferibilità di cui al comma 1 ha carattere permanente nei casi in cui sia stata inflitta la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero sia intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro a seguito di procedimento disciplinare o la cessazione del rapporto di lavoro autonomo. Ove sia stata inflitta una interdizione temporanea, l'inconferibilità ha la stessa durata dell'interdizione. Negli altri casi l'inconferibilità degli incarichi ha la durata di cinque anni.

3. Ove la condanna riguardi uno degli altri reati previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale, l'inconferibilità ha carattere permanente nei casi in cui sia stata inflitta la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero sia intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro a seguito di procedimento disciplinare o la cessazione del rapporto di lavoro autonomo. Ove sia stata inflitta una interdizione temporanea, l'inconferibilità ha la stessa durata dell'interdizione. Negli altri casi l'inconferibilità ha una durata pari al doppio della pena inflitta, per un periodo comunque non superiore a cinque anni.

4. *Omissis.*

5. La situazione di inconferibilità cessa di diritto ove venga pronunciata, per il medesimo reato, sentenza anche non definitiva, di proscioglimento.

6. Nel caso di condanna, anche non definitiva, per uno dei reati di cui ai commi 2 e 3 nei confronti di un soggetto esterno all'amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico cui è stato conferito uno degli incarichi di cui al comma 1, sono sospesi l'incarico e l'efficacia del contratto di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, stipulato con l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico. Per tutto il periodo della sospensione non spetta alcun trattamento economico. In entrambi i casi la sospensione ha la stessa durata dell'inconferibilità stabilita nei commi 2 e 3. Fatto salvo il termine finale del contratto, all'esito della sospensione l'amministrazione valuta la persistenza dell'interesse all'esecuzione dell'incarico, anche in relazione al tempo trascorso.

7. Agli effetti della presente disposizione, la sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, è equiparata alla sentenza di condanna».

In tema di conferimento di incarichi pubblici, la richiamata disposizione assegna specifico rilievo ostativo alla condanna penale, ancorché non passata in giudicato, stabilendo peraltro che la stessa determina, ove l'incarico o il rapporto di lavoro siano in corso di esecuzione, la sospensione automatica dell'incarico e dell'efficacia del contratto di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, stipulato con l'amministrazione, con l'ente pubblico o con l'ente di diritto privato in controllo pubblico.

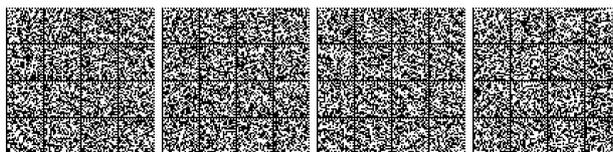
Emblematica dell'attenzione posta dal legislatore al dato - fattuale oltre che giuridico - dell'esistenza di un accertamento della responsabilità penale è poi la previsione del quinto comma, a mente della quale «La situazione di inconferibilità cessa di diritto ove venga pronunciata, per il medesimo reato, sentenza anche non definitiva, di proscioglimento». Evidente è che siffatta previsione si riferisce all'ipotesi in cui ad una pronuncia di condanna emessa in primo grado segua, nel successivo grado del processo, l'emissione di una sentenza di proscioglimento.

Analoghe disposizioni che attribuiscono rilievo ostativo a fatti penalmente rilevanti, accertati dall'autorità giudiziaria, si rinvencono anche in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo. Gli articoli 1, 6, 7 e 10, decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, fanno riferimento alla condanna definitiva per i delitti non colposi ivi elencati quale causa ostativa, rispettivamente, all'assunzione e allo svolgimento delle cariche di deputato, senatore e di membro del Parlamento europeo spettante all'Italia, di incarichi di Governo, di cariche elettive regionali, di cariche elettive negli enti locali.

L'art. 15, legge 19 marzo 1990, n. 55, assegnava in origine rilievo, ai fini della sospensione dalle funzioni ricoperte negli enti locali all'emissione del provvedimento che dispone il giudizio ovvero alla presentazione o alla citazione a comparire in udienza per il giudizio, ossia agli atti posti in essere a seguito dell'esercizio dell'azione penale.

La medesima legge, come modificata dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16, ha poi attribuito rilievo, ai fini del venir meno dell'idoneità morale e della conseguente sospensione dal servizio di dipendenti degli enti locali, alla condanna penale per determinati reati, così evidenziando l'attenzione del legislatore a fondare il rilievo ostativo nell'attribuzione all'individuo di fatti penalmente rilevanti per effetto di un accertamento di tipo giudiziale.

Interessante è poi notare che i successivi legge 13 dicembre 1999, n. 475 e decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, hanno assegnato rilievo, ai medesimi fini di cui sopra, alla condanna definitiva.



L'ordinamento conferisce dunque espressamente rilievo ostativo, ai fini della sussistenza del requisito di idoneità morale richiesto per la partecipazione di un operatore economico privato ad una gara di appalto o di concessione, per il conferimento e la compatibilità con incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, per la candidabilità a cariche elettive politiche e di Governo, non alla circostanza che i predetti soggetti o i loro rappresentanti siano assoggettati ad indagini preliminari, ma al fatto che gli stessi siano raggiunti almeno da una sentenza di condanna, pur non definitiva, che contenga un accertamento in ordine all'attribuibilità all'imputato del fatto contestato dal pubblico ministero.

L'essere *sic et simpliciter* sottoposto a procedimento penale non era stato neppure preso in considerazione dall'originaria versione dell'art. 15, legge n. 55/1990, il quale - come visto - prevedeva che la sospensione dall'incarico negli enti locali conseguisse all'emissione del provvedimento che dispone il giudizio ovvero dalla data di presentazione o citazione a comparire in udienza per il giudizio e, dunque, almeno all'esercizio dell'azione penale.

D'altro canto, l'irrelevanza dello *status* di indagato in un ordinamento in cui vige il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, inteso in senso ampio quale obbligo del pubblico ministero, a fronte della ricezione di una notizia di reato, di iscrivere detta notizia nel relativo registro e di svolgere le indagini ai fini delle determinazioni di cui agli articoli 405 e seguenti del codice di procedura penale, appare coerente con il dato per cui solo con la richiesta di rinvio a giudizio, di giudizio immediato, di decreto penale di condanna, di applicazione della pena a norma dell'art. 447, comma 1 del codice di procedura penale, del decreto di citazione diretta a giudizio e con la presentazione per il giudizio direttissimo lo Stato ritiene l'imputazione del fatto penalmente rilevante assistita da elementi probatori sufficienti, affinché essa possa nel processo condurre ad una sentenza di condanna.

Al contrario, la disposizione legislativa in scrutinio, si rivela in aperto contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui riconduce - in maniera automatica - l'assenza del requisito di idoneità morale all'esistenza di un procedimento penale in corso, prendendo dunque anche in considerazione l'ipotesi della mera pendenza delle indagini preliminari, indipendentemente dal fatto che tali indagini rifluiscono ancor prima che in un accertamento della condotta penalmente rilevante da parte dell'autorità giudiziaria, nell'esercizio dell'azione penale.

La predisposizione di un meccanismo che escluda, in maniera automatica, la sussistenza del requisito di idoneità morale di cui all'art. 4, comma 6, decreto legislativo n. 20/2018 necessario per il conseguimento - da parte di un ente - dell'autorizzazione ad operare quale organismo di controllo in materia di agricoltura biologica per effetto della mera pendenza a carico del personale addetto all'attività di controllo e certificazione di un procedimento penale, che in quanto tale ben potrebbe - come d'altra parte è accaduto nel caso di specie - trovarsi ancora nella fase delle indagini preliminari, senza che si sia dunque tradotto né in una condanna, seppure non definitiva, né a monte in un atto di esercizio dell'azione penale, appare irragionevole, in quanto introduce un elemento di forte incoerenza nel sistema normativa in materia di requisiti di idoneità morale richiesti e per l'aggiudicazione a privati della produzione di beni e servizi di interesse pubblico e per il conferimento di incarichi di rilievo pubblicistico, che ai medesimi fini assegna invece rilievo all'accertamento della responsabilità penale da parte dell'autorità giudiziaria, così come contenuto in un provvedimento di condanna, anche se non definitivo.

Il Tribunale dubita, pertanto, che la disposizione di cui all'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera *a*), decreto legislativo n. 20/2018 possa rivelarsi incompatibile con l'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui, nel prevedere che il requisito di idoneità morale, di indipendenza, di imparzialità e assenza di conflitto di interesse di cui all'art. 4, comma 6, decreto legislativo n. 20/2018 è assicurato dall'organismo di controllo, avvalendosi di collaboratori o dipendenti addetti all'attività di controllo e certificazione che non debbano «essere interessati da procedimenti penali in corso», appare atto a pregiudicare il principio di ragionevolezza.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Visti gli articoli 3, 27, comma 2, 117, comma 1° della Costituzione, in relazione all'art. 48 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 6, paragrafo 2, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;*

*Ritenuto, in relazione alle suddette disposizioni, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'Allegato 2, punto C, n. 3, lettera a), decreto legislativo n. 20/2018, nella parte in cui esso prevede che il requisito di idoneità morale, di indipendenza, di imparzialità e assenza di conflitto di interesse di cui all'art. 4, comma 6, decreto legislativo n. 20/2018 è assicurato dall'organismo di controllo, avvalendosi di collaboratori o*



*dependenti addetti all'attività di controllo e certificazione che non debbano «essere interessati da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale»;*

*Ritenuta la questione rilevante, per le argomentazioni indicate nella parte motiva;*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.*

Così deciso in Roma, 10 novembre 2020

*La minuta del presente provvedimento è stata redatta con la collaborazione del m.o.t. Federica Porcelli, nominato con d.m. 12 febbraio 2019*

*Il Giudice: PASCARELLA*

21C00130

n. 89

*Ordinanza del 5 gennaio 2021 del Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da DiaSorin spa contro Azienda sanitaria locale Napoli 1 Centro, Intesa San Paolo S.p.a.*

**Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale - Termine di applicabilità fino alla data del 31 dicembre 2020, prorogato, dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge n. 183 del 2020, sino al 31 dicembre 2021.**

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 117, comma 4.

## TRIBUNALE DI NAPOLI

### QUATTORDICESIMA SEZIONE CIVILE

Il giudice dell'esecuzione, dott. Valerio Colandrea;

Letti gli atti della procedura espropriativa sopra indicata;

Premesso che si è disposta la trattazione dell'udienza fissata per il giorno 21 dicembre 2020 nella c.d. forma scritta ai sensi dell'art. 221, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020;

Preso atto della nota depositata in data 11 dicembre 2020 dal procuratore del creditore pignorante contenente le istanze e conclusioni formulate;

### OSSERVA

1. La presente procedura espropriativa è stata promossa nei confronti della Azienda sanitaria locale Napoli 1 Centro con atto di pignoramento notificato in data 18-20 febbraio 2020 ad istanza della società DiaSorin S.p.a. in forza di titolo esecutivo costituito dal decreto ingiuntivo n. 4294 del 6 giugno 2019 del Tribunale di Napoli per la parte concernente il residuo credito di euro 34.231,84.



Nel corso della procedura il terzo pignorato Intesa San Paolo S.p.a. (quale tesoriere del sopra citato ente) non ha reso la prescritta dichiarazione di quantità ed il procuratore del creditore ha domandato disporsi il prosieguo dell'esecuzione, con rinvio al fine di sollecitarne l'invio.

2. Ciò posto, alla luce dell'omessa trasmissione della dichiarazione di quantità questo giudice sarebbe chiamato agli incumbenti previsti dall'art. 548 del codice di procedura civile e, in particolar modo, al rinvio in prosieguo dell'udienza onde consentire l'operatività del meccanismo di *ficta confessio* ivi disciplinato.

Tuttavia, occorre considerare come — nelle more della presente procedura — sia sopravvenuta la disposizione dell'art. 117, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020.

Dunque, occorre verificare in quale misura siffatta previsione sia idonea ad incidere sull'esistenza del vincolo del pignoramento e, eventualmente, a precludere l'ulteriore ordinario prosieguo dell'esecuzione.

3. La disposizione dell'art. 117, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, si compone di tre periodi a tenore dei quali:

«Al fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive» (primo periodo);

«I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio Servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del Servizio sanitario regionale e i tesoriери, i quali possono disporre, per le finalità dei predetti enti legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo» (secondo periodo);

«Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2020» (terzo periodo).

Peraltro, l'art. 3, comma 8, del decreto-legge n. 183 del 2020 (in corso di conversione) ha prorogato il termine di applicabilità del divieto di azioni esecutive così sancito sino al «31 dicembre 2021».

Orbene, per quanto in questa sede specificamente interessa occorre interrogarsi sul significato da attribuirsi alla fattispecie di improcedibilità così disciplinata per la parte concernente le procedure espropriative già pendenti nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale.

Al riguardo, ritiene questo giudice che venga in gioco una fattispecie di definitiva «improcedibilità» delle esecuzioni già intraprese.

Queste le ragioni.

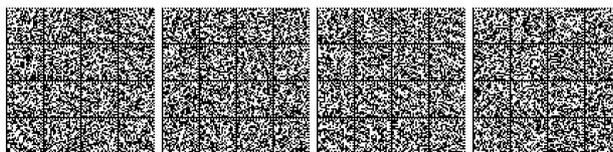
3.1. Anzitutto, a sostegno di tale interpretazione milita il tenore letterale della disposizione di legge.

Invero, il legislatore ha espressamente sancito un divieto generalizzato di agire esecutivamente nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale (ovviamente, per il limitato periodo preso in considerazione della norma): viene cioè inibito tanto l'avvio, quanto l'ulteriore prosieguo delle procedure espropriative in danno di siffatti enti.

Peraltro, sotto il profilo dell'interpretazione letterale non deve trascurarsi come l'ordinamento non ignori disposizioni normative che, per contro, disciplinano espressamente peculiari fattispecie di sospensione di procedure espropriative nei confronti di determinate categorie di enti pubblici, fattispecie collegate ad esigenze *lato sensu* «finanziarie» ed emergenziali: il riferimento è alla previsione dell'art. 243-bis, quarto comma, T.U.E.L., la quale statuisce la sospensione delle procedure espropriative pendenti nei confronti di enti locali sottoposti ad una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (sospensione operante dalla data della relativa deliberazione e sino all'approvazione del piano di riequilibrio).

Dunque, la circostanza per cui il sopra citato art. 117 abbia optato per una differente formulazione incentrata sull'espressa previsione di improcedibilità (piuttosto che sul meccanismo della sospensione) appare sintomo di una scelta significativamente diversa, nel senso, cioè, della vera e propria «caducazione» del vincolo del pignoramento e non già del mero arresto temporaneo dell'ulteriore corso dell'esecuzione con salvaguardia del vincolo già esistente.

Né significativi elementi per una diversa soluzione provengono dalla relazione di accompagnamento al testo del decreto-legge n. 34 del 2020, relazione nella quale la previsione del quarto comma dell'art. 117 viene giustificata sotto forma di «sospensione temporanea delle azioni esecutive nei confronti degli enti sanitari fino al 31 dicembre 2020».



Invero, occorre considerare che:

da un lato, i lavori preparatori di un testo normativo possono al più disvelare l'*intentio* sottesa all'intervento legislativo, ma non escludono che il significato della previsione adottata debba desumersi dall'assetto che la norma abbia concretamente assunto nella formulazione letterale e logico-sistematica;

dall'altro lato, a parte l'estrema stringatezza della relazione di accompagnamento non può non concordarsi sul carattere a-tecnico della terminologia adoperata, atteso che — attraverso una denominazione onnicomprensiva — si è inteso in realtà esprimere e il concetto di una sostanziale e generalizzata inibitoria delle azioni esecutive (tanto quelle avviate *ex novo* nel periodo considerato, quanto quelle già pendenti).

3.2. In secondo luogo ed in collegamento con l'esegesi letterale della disposizione, occorre tener conto della *ratio* dell'intervento normativo quale esplicitata nell'*incipit* del comma 4 (si ribadisce: «al fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza ...»).

A ben vedere, la finalità affermata *expressis verbis* dal legislatore di «assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria» potrebbe essere realizzata unicamente attraverso una qualche forma di liberazione delle somme vincolate, laddove invece — qualora si opinasse nei termini di una mera temporanea sospensione dell'ulteriore corso della procedura — i beni pignorati resterebbero comunque vincolati alla soddisfazione dei crediti azionati esecutivamente, in tal modo determinandosi la vanificazione del risultato legislativamente prefissato.

In tale prospettiva, cioè, il divieto di proseguire le procedure già pendenti apparirebbe privo di sostanziale ed utile giustificazione: non sarebbe infatti idoneo ad assicurare un risultato effettivo né per l'ente esecutato (stante la persistenza del vincolo sulle somme pignorate), né per il creditore che abbia già avviato l'azione esecutiva (per il quale vi sarebbe un differimento della possibilità di procedere al soddisfacimento delle proprie ragioni sulle somme comunque già vincolate).

3.3. La soluzione qui prospettata trova un ulteriore supporto nell'interpretazione logico-sistematica della previsione del quarto comma dell'art. 117 e, in particolar modo, nell'esegesi congiunta delle disposizioni contenute nel primo e nel secondo periodo.

Al riguardo, si è visto come — dopo l'affermazione generale contenuta nel primo periodo in ordine al divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale — il secondo periodo della disposizione in esame contenga una disposizione *ad hoc* per i procedimenti già pendenti.

In particolare, la previsione si dipana in una duplice e complementare direzione:

da un lato, vi è la comminatoria di una (per certi versi singolare) sopravvenuta «inefficiacia» del pignoramento;

dall'altro lato, è espressamente sancito il recupero della piena «disponibilità» delle somme ad opera degli enti del servizio sanitario e dei rispettivi tesorieri.

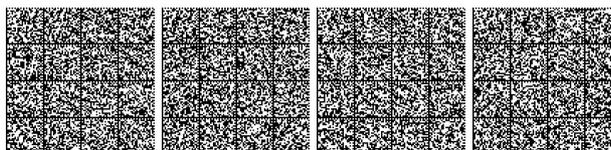
Ciò posto, ritiene questo giudice che — pur a fronte di una formulazione non del tutto perspicua — la previsione in discorso si riferisca a tutti i pignoramenti già pendenti e non solo a quelli che investano determinati beni (ovverosia, le rimesse finanziarie provenienti dalle regioni).

Invero, in punto di diritto sarebbe difficilmente ipotizzabile un pignoramento che investa rimesse finanziarie provenienti dalle regioni: come noto, gli enti del servizio sanitario nazionale sono soggetti al regime di tesoreria unica ai sensi della legge n. 720 del 1984, ragion per cui — ai sensi dell'art. 1-*bis* della legge in questione — l'azione esecutiva non può che svolgersi nei confronti del soggetto preposto al servizio di tesoreria ed in relazione alle somme giacenti sulle relative contabilità speciali.

Dunque, una limitazione della portata della disposizione del secondo periodo ai soli pignoramenti concernenti le rimesse finanziarie provenienti dalle regioni si tradurrebbe nello svuotamento di significato della disposizione legislativa in esame, laddove, al contrario, l'origine «emergenziale» non esclude che essa debba essere collocata pur sempre nel quadro di un determinato «sistema», ciò che rappresenta il sostrato alla luce del quale ricostruire il significato della previsione medesima.

Nel quadro così delineato, allora, il riferimento alle rimesse finanziarie deve leggersi in collegamento non già ai pignoramenti pregressi (i quali non potrebbero che riguardare — si ribadisce — il saldo di cassa gestito dal soggetto tesoriere), bensì alle prenotazioni a debito eventualmente operate, il che giustifica la portata della specificazione contenuta.

In questa prospettiva, dunque, la previsione del secondo periodo non appare disciplinare una fattispecie distinta (e speciale) rispetto a quella del primo periodo, bensì costituisce la specificazione — con riferimento alle procedure pregresse — del divieto generale di agire esecutivamente già sancito nel primo periodo.



In altri termini, il senso della disposizione è di specificare le conseguenze del divieto di prosecuzione delle azioni esecutive in relazione alle procedure già pendenti, contemplando per esse un meccanismo di sopravvenuta perdita di efficacia del vincolo del pignoramento e — in via del tutto speculare — affermando la piena disponibilità delle somme da parte degli enti debitori e dai rispettivi tesorieri.

3.4. Infine, un ultimo argomento può individuarsi in una prospettiva per così dire «storica», ponendo mente all'immediato antecedente della disposizione in esame: ovverosia, la previsione dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010, la quale pare aver rappresentato il modello normativo al quale il legislatore dell'emergenza si è materialmente ispirato.

Sotto questo profilo, infatti, il tenore dell'art. 117, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, risulta pressoché coincidente — *mutatis mutandis* — con quello di cui alla prima versione dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010 (ovverosia, la versione vigente prima della novella operata con l'art. 6-bis del decreto-legge n. 158 del 2012, convertito in legge n. 189 del 2012).

A ben vedere, entrambe le disposizioni:

contengono l'esplicitazione in premessa dell'esigenza perseguita dal legislatore di assicurare la concreta operatività di pagamenti a cura degli enti del servizio sanitario nazionale (nel primo caso in dipendenza della procedura di ricognizione dei debiti per le regioni soggette a piani di rientro dei disavanzi sanitari; nel secondo caso in collegamento con l'attività derivante dall'emergenza epidemiologica per il Covid-19);

affermano conseguentemente un identico divieto di azioni esecutive onde assicurare il raggiungimento della finalità così affermata (testualmente sancendosi che «non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive»);

disciplinano in termini pressoché identici la sorte dei pignoramenti pregressi e delle prenotazioni a debito già operate, nel senso che in entrambi i casi si prevede che essi non producano effetto e che gli enti ed i rispettivi tesorieri abbiano la piena disponibilità delle somme («i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni ... effettuati prima ... non producono effetti dalla suddetta data ... e non vincolano gli enti del Servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per le finalità dei predetti enti ... delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo»).

In tale contesto, peraltro, non appaiono rilevanti le differenze presenti nella successiva versione dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010, differenze riconducibili, essenzialmente, alla esplicitazione di una vera e propria «estinzione» dei pignoramenti già pendenti («sono estinti di diritto dalla data di entrata in vigore della presente disposizione») e ad una più incisiva affermazione della riacquisizione di disponibilità delle relative somme («Dalla medesima data cessano i doveri di custodia sulle predette somme, con obbligo per i tesorieri di renderle immediatamente disponibili, senza previa pronuncia giurisdizionale, per garantire l'espletamento delle finalità indicate nel primo periodo»).

Invero, come è stato sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 186 del 2013, la novella dell'art. 6-bis del decreto-legge n. 158 del 2012, convertito in legge n. 189 del 2012, ha semplicemente estremizzato «le soluzioni già presenti nella previgente disciplina», della quale la novella ha rappresentato, a ben vedere, una più chiara e perspicua evoluzione normativa.

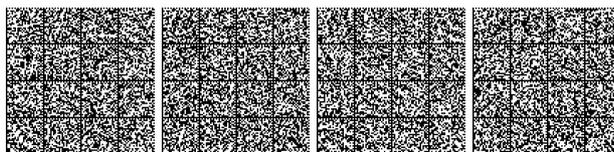
Ciò posto, la sostanziale identità e continuità tra il testo dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010 (quanto meno nella versione originaria) e l'attuale previsione dell'art. 117 costituisce un elemento che — sul piano interpretativo — induce a ricostruire la portata di quest'ultima disposizione in termini analoghi a quelli che la giurisprudenza aveva prospettato in passato con riferimento alla prima: ovverosia, quale improcedibilità definitiva dell'esecuzione in precedenza avviata nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale.

4. La conclusione sopra raggiunta presenta indubbi aspetti di criticità sotto il profilo costituzionale e in special modo — come meglio si vedrà nel prosieguo — in riferimento ai parametri di cui agli articoli 24 e 111 della Costituzione.

Prima di concentrare l'attenzione su siffatti aspetti, tuttavia, non appare fuor luogo verificare la praticabilità di una diversa interpretazione diretta ad «attenuare» i riflessi della sanzione di improcedibilità sulle procedure espropriative già pendenti.

Nondimeno, ritiene questo giudice che la soluzione al quesito debba essere negativa.

4.1. Anzitutto, si è già evidenziato come non sia possibile interpretare il divieto di proseguire le procedure espropriative già pendenti nei termini di una mera sospensione temporanea dell'ulteriore corso dell'esecuzione, con salvezza degli effetti dei pignoramenti già eseguiti.



Infatti, vi ostano gli elementi complessivamente ricavabili dalla ricostruzione letterale, teleologica e logico-sistemica della disposizione in esame.

In altri termini, la praticabilità di una mera «sospensione» appare smentita sia dall'espressa previsione nei termini di improcedibilità dell'esecuzione, sia dall'obiettivo perseguito dal legislatore con l'introduzione del divieto (si ribadisce, «liberare» liquidità in favore degli enti del servizio sanitario nazionale al fine di far fronte alle maggiori spese legate all'emergenza epidemiologica), sia dalla precisazione comunque operata in punto di sopravvenuta inefficacia dei pignoramenti pregressi.

4.2. In secondo luogo, non appare plausibile un'interpretazione restrittiva della disposizione in esame che — collegando il divieto del comma 4 alle precedenti previsioni dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 117 — limiti l'operatività di siffatto divieto alle sole (maggiori) risorse finanziarie messe a disposizione del servizio sanitario nazionale in conseguenza dell'emergenza da Covid-19.

Indubbiamente, il divieto di procedere esecutivamente si colloca nel quadro di un più ampio intervento volto ad «incrementare» le risorse per far fronte all'emergenza epidemiologica, ciò che ha avuto luogo sia attraverso l'ampliamento dei trasferimenti dallo Stato alle regioni (comma 1), sia attraverso la previsione dell'obbligo per le regioni di integrale messa a disposizione di tali fondi agli enti del servizio sanitario (comma 3).

Tuttavia, in alcun modo quel divieto è limitato ai soli trasferimenti finanziari operati con il medesimo art. 117, né l'obiettivo dichiarato dal legislatore di assicurare una maggiore liquidità per gli enti del servizio sanitario nazionale giustifica una limitazione di tal fatta.

In altri termini, una tale prospettazione si tradurrebbe nell'elisione di una rilevante parte del contenuto precettivo della norma, atteso che non avrebbe ragion d'essere né la previsione del divieto (non solo di iniziare, ma anche) di proseguire le azioni esecutive, né la sanzione di inefficacia dei pignoramenti già eseguiti alla data di entrata in vigore della disposizione di legge.

4.3. Resta da verificare un'ultima opzione: quella di un'interpretazione che — con riguardo ai pignoramenti pregressi — non escluda la caducazione degli effetti (e, quindi, l'inoperatività del vincolo già perfezionato sulle somme), ma postuli comunque il carattere meramente temporaneo di tale fenomeno sotto forma di «reviviscenza» del vincolo allo spirare del termine sancito dal legislatore (ovviamente, sulle sole disponibilità finanziarie successive).

Tuttavia, neppure tale soluzione appare plausibile.

Anzitutto, oltre ai sopra citati elementi di carattere letterale e logico-sistematico deve evidenziarsi come un fenomeno del genere non solo appaia sostanzialmente sconosciuto al vigente ordinamento giuridico processuale, ma ponga soprattutto inevitabili problemi in relazione alle modalità con cui operare la pretesa «reviviscenza» del vincolo del pignoramento, essendo difficile ipotizzarne il ripristino automatico sol che si pensi alle esigenze di certezza nei rapporti con un soggetto estraneo ai rapporti di debito-credito (tale essendo il terzo pignorato).

In ogni caso, poi, una soluzione del genere non escluderebbe che — stante la caducazione del vincolo del pignoramento (sebbene con un'efficacia per così dire temporanea) — sarebbe comunque paralizzato il diritto di agire esecutivamente del creditore.

Dunque, non verrebbe eliminato quel punto di «frizione» con l'esigenza di assicurare la tutela costituzionale del diritto di azione del creditore.

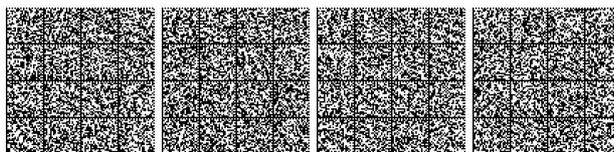
5. Le considerazioni che precedono comportano che, nel caso di specie, questo giudice non potrebbe dare seguito all'ulteriore corso della procedura nei termini richiesti dal creditore e, in ogni caso, alla fissazione dell'udienza per le determinazioni *ex art.* 548 del codice di procedura civile, bensì dovrebbe pronunciare ordinanza di chiusura con dichiarazione di definitiva improcedibilità della presente esecuzione.

In conformità alla complessiva interpretazione sopra operata, infatti, la sopravvenuta previsione dell'art. 117, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, si risolve nel venir meno dell'oggetto dell'esecuzione già intrapresa, ciò in conseguenza della caducazione *ex lege* del vincolo del pignoramento.

Tuttavia, appare legittimo dubitare della compatibilità di una siffatta conclusione in relazione alle disposizioni degli articoli 24 e 111 della Costituzione in tema di tutela giurisdizionale dei diritti e giusto processo.

In proposito, possono svolgersi le seguenti considerazioni generali.

5.1. È noto come la Corte costituzionale abbia affrontato in plurime occasioni la questione della legittimità di previsioni legislative dirette al «blocco» di azioni esecutive nei confronti di determinate categorie di enti pubblici (e, in special modo, quelli del servizio sanitario nazionale).



Ai fini di opportuna sintesi appare sufficiente richiamare quanto precisato nella sentenza n. 186 del 2013, nella quale — nell'esaminare la questione della legittimità dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010 (disposizione che, si ribadisce, ha rappresentato il modello di riferimento utilizzato anche nel caso di specie) — i giudici costituzionali hanno compendiato le condizioni in presenza delle quali la previsione del divieto di azioni esecutive e la caducazione delle procedure già pendenti possa ritenersi compatibile con i principi degli articoli 24 e 111 della Costituzione.

Nelle parole della Corte, in particolare, un intervento legislativo di tal fatta «può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007)» (Corte costituzionale, sentenza n. 186 del 2013, in particolare par. 4.1.).

5.2. Ciò posto, con riguardo alla previsione potenzialmente applicabile nel caso di specie è legittimo dubitare del rispetto delle condizioni sopra indicate.

Anzitutto, deve osservarsi come l'orizzonte temporale della disposizione in discorso (inizialmente limitato ad un periodo che appariva non eccessivo) sia stato successivamente dilatato sino al 31 dicembre 2021 in conseguenza dell'art. 3, comma 8, del decreto-legge n. 183 del 2020: dunque, il divieto di azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale finisce per interessare un periodo di oltre un anno e mezzo, con significativa compressione del diritto dei creditori di procedere esecutivamente.

In ogni caso, poi, giova soprattutto evidenziare come non sia stato delineato alcun meccanismo idoneo ad assicurare una tutela sostanziale in via equivalente.

Per la verità, il legislatore non ha ignorato l'esigenza di contemplare — pur nel quadro di una situazione indubbiamente emergenziale quale quella derivante dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 — strumenti idonei ad assicurare il soddisfacimento delle ragioni dei creditori degli enti del servizio sanitario nazionale.

Sotto questo profilo, infatti, i commi 5-11 del medesimo art. 117 hanno introdotto la possibilità per le regioni di richiedere anticipazioni di liquidità alla Cassa Depositi e Prestiti da destinare al «ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019 relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali», previsione che deve leggersi in collegamento con le statuizioni contenute nel precedente art. 115 (istitutivo di un «Fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali» con dotazione finanziaria *ad hoc*).

Nondimeno, appare dubbia l'effettività di un siffatto meccanismo al fine di assicurare la tutela delle ragioni dei crediti colpiti dal divieto di azioni esecutive, ciò ove si ponga mente al fatto che:

il sistema contemplato dal legislatore non è automaticamente collegato al divieto di azioni esecutive, bensì si risolve nell'approntamento di un mero canale finanziario ulteriore in favore delle regioni;

conseguentemente, non vi è alcun obbligo ma una mera facoltà per l'amministrazione regionale interessata di avvalersi dell'anticipazione di liquidità in questione, occorrendo in particolare una deliberazione ad iniziativa della giunta regionale da adottarsi entro un termine prefissato (deliberazione che in alcun modo configura un atto dovuto);

infine, non è contemplata una tutela generalizzata per qualsivoglia credito già azionato esecutivamente, potendo l'anticipazione essere destinata all'estinzione unicamente di determinate tipologie di debiti (ovverosia, quelli «relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali») da individuarsi unilateralmente a cura della stessa azienda esecutata.

5.3. Le considerazioni che precedono inducono allora a configurare come rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, sotto un duplice profilo:

anzitutto, in relazione al parametro dell'art. 24 della Costituzione, atteso che il «sacrificio» posto a carico dei creditori degli enti del servizio sanitario nazionale (sotto forma di improcedibilità delle azioni esecutive dagli stessi già promosse) non appare «bilanciato» con la previsione di un sistema di effettiva tutela equivalente, con conseguenziale vanificazione degli effetti della tutela giurisdizionale nei procedimenti esecutivi promossi da quei creditori;

in secondo luogo, poi, in relazione altresì al parametro dell'art. 111 della Costituzione con riguardo al concetto della «parità delle armi», atteso che, con la disposizione censurata, il legislatore ha finito per introdurre una fattispecie di *ius singulare* che — pur originata da comprensibili preoccupazioni legate all'emergenza epidemiologica in corso — ha determinato uno sbilanciamento fra due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli delle condanne giudiziarie subite.



Nella misura in cui la disposizione dell'art. 117 dovrebbe trovare applicazione nel caso di specie (con conseguente rilevanza della questione ai fini del prosieguo della presente procedura), pertanto, ritiene questo giudice di disporre d'ufficio la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la soluzione della questione di legittimità sopra prospettata.

*P.Q.M.*

*Letto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953;*

*Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 117, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, in riferimento agli articoli 24 e 111 della Costituzione e per l'effetto:*

*Dispone la rimessione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dichiara sospeso il presente procedimento;*

*Dispone la comunicazione della presente ordinanza, a cura della cancelleria, alle parti del procedimento, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed ai presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Napoli, 5 gennaio 2021

*Il giudice dell'esecuzione: COLANDREA*

21C00131

**n. 90**

*Ordinanza del 18 marzo 2021 del Tribunale di Treviso nel procedimento civile promosso da Condominio  
«Al Parco/A» contro Bresin Luisa*

**Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Inefficacia di ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare di cui all'art. 555 cod. proc. civ., avente ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 137 del 2020.**

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 4 [, comma 1, secondo periodo].

#### TRIBUNALE DI TREVISO

Il giudice dell'esecuzione, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 4 marzo 2021;

Visto il pignoramento notificato il 4 novembre 2020 con il quale il Condominio al Parco A ha promosso la procedura di espropriazione immobiliare nei confronti di Bresin Luisa sui seguenti beni:

Comune di Treviso:

Catasto Fabbricati - Sezione A - Foglio 7 - Mappale 75 - Sub 286 - Categoria A/2 - Classe 4 - Consistenza 6 vani - indirizzo viale Luigi Luzzati - piano 1

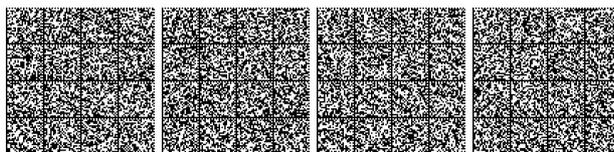
per il diritto di proprietà 1/1

Catasto Fabbricati - Sezione A - Foglio 7 - Mappale 75 - Sub 232 - Categoria C/2 - Classe 8 - Consistenza 4 mq - indirizzo viale Luigi Luzzati - piano 1

per il diritto di proprietà 1/1

Catasto Fabbricati - Sezione A - Foglio 7 - Mappale 75 - Sub 201 - Categoria A/2 - Classe 4 - Consistenza 4 vani - indirizzo viale Luigi Luzzati - piano 1

per il diritto di proprietà 929/100000;



Rilevato che in data 17 dicembre 2020 il creditore pignorante ha depositato l'istanza di vendita;

Rilevato che il giudice dell'esecuzione con decreto dd. 16 gennaio 2021, comunicato al creditore procedente il 18 gennaio 2021,

«visto l'art. 4 del decreto-legge n. 137/2020, convertito con legge n. 176/2020, entrata in vigore il 25 dicembre 2020 in forza del quale «è inefficace ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'art. 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;

rilevato che il pignoramento è stato notificato il 4 novembre 2020 e ricevuto dall'esecutato/dagli esecutati all'indirizzo corrispondente a quello dell'immobile pignorato;

Ha assegnato «al creditore procedente termine di 30 giorni dalla comunicazione del presente decreto per depositare istanza di prosecuzione della procedura esecutiva, nel qual caso verrà nominato il custode al fine di verificare se effettivamente l'immobile pignorato non è occupato dall'esecutato/dagli esecutati;

in difetto del deposito di alcuna istanza, verrà dichiarata l'inefficacia del pignoramento e l'estinzione della procedura esecutiva»;

Rilevato che con istanza depositata il 3 febbraio 2021 il creditore procedente, premesso che:

«con provvedimento dd. 16 gennaio 2021, comunicato in data 18 gennaio 2021, il giudice dell'esecuzione, dott.ssa Alessandra Burra, visto l'art. 4 del decreto-legge n. 137/2020, conv. con legge n. 176/2020, assegnava al creditore procedente termine di 30 giorni dalla comunicazione del predetto decreto per depositare istanza di prosecuzione della procedura esecutiva, precisando che in difetto del deposito, verrà dichiarata «l'inefficacia del pignoramento e l'estinzione della procedura esecutiva»;

la norma sopra citata, in particolare, prevede che «è inefficace ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'art. 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione» del decreto-legge n. 137/2020;

tale previsione appare indiscutibilmente «stravagante» rispetto al corpo dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 18/2020, in forza del quale, a seguito della modifica introdotta sempre dall'art. 4 del decreto-legge n. 137/2020, «è sospesa, fino al 31 dicembre 2020, ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'art. 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore»;

essa, in particolare, produce una chiara incoerenza laddove, «mentre proroga la sospensione delle espropriazioni immobiliari sull'abitazione principale del debitore fino a fine anno, per un segmento di esse ne dispone anche l'inefficacia in un tempo quasi interamente sovrapponibile con quello del percorso parlamentare di conversione del decreto-legge che l'ha prevista» (...);

una lettura troppo letterale della previsione in esame, dalla quale si ricaverebbe che, nel periodo considerato, è addirittura inibita l'effettuazione di qualsiasi voglia pignoramento, appare manifestamente non commisurata alla finalità sanitaria della norma prorogata ed esporrebbe le ragioni dei creditori chirografari al pregiudizio della perdita dell'unica garanzia immobiliare del proprio credito, oggetto di possibili cessioni a terzi, oltre che imporrebbe un limite illegittimo all'esercizio del diritto di azione costituzionalmente tutelato dall'art. 24 Cost.;

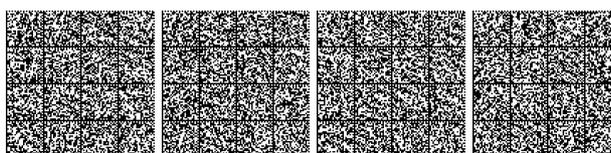
in particolare, impedire al creditore, per un limitato periodo di tempo (circostanza quest'ultima, incomprensibile) di servirsi della fondamentale funzione conservativa del pignoramento, non è conciliabile con il principio costituzionale dell'effettività del diritto di azione;

del resto, non avrebbe alcun senso logico oltre che giuridico, «fulminare» il pignoramento con un vizio di «inefficacia», in un contesto in cui, come noto, lo scopo che l'originaria disposizione di cui all'art. 54-ter del decreto-legge n. 18/2020 conv. in legge n. 27/2020, intendeva raggiungere, era quello di impedire che, nell'attuale situazione di emergenza sanitaria, si potessero porre le premesse per la perdita da parte del debitore della propria abitazione principale;

appare, quindi, maggiormente condivisibile attribuire alla previsione in oggetto il significato di voler, il legislatore, «impedire non il compimento del pignoramento (notifica, trascrizione, iscrizione a ruolo) ma qualsiasi attività processuale espropriativa ad esso successiva, che risulterebbe pertanto inefficace» (...);

in tal modo, nel lasso di tempo necessario per la conversione parlamentare, la sospensione del processo esecutivo riguarderebbe tutte le attività processuali, e non soltanto quelle volte a privare effettivamente il debitore della propria abitazione; quindi, la sospensione del pignoramento dovrebbe riguardare indistintamente tutti i successivi atti d'esecuzione diversi da quelli puramente conservativi, pena la loro inefficacia;

tale interpretazione appare coerente con un equo bilanciamento di valori tra la conservazione della garanzia a tutela del diritto di credito azionato con il pignoramento e la conservazione del diritto (temporaneo - «fino alla data di conversione del presente decreto») del debitore a non subire l'espropriazione forzata della propria abitazione principale;



di tal avviso, peraltro, risultano esser anche alcune pronunce giurisprudenziali sull'art. 4 del decreto-legge n. 137/2020 (*cf.* Tribunale di Pordenone, ordinanza dd. 28 dicembre 2020);

Ha chiesto «all'Ill.mo giudice dell'esecuzione, di fissare udienza volta alla discussione di quanto in premessa, riservandosi all'esito l'eventuale possibilità di formulare istanza volta a sollevare questione di illegittimità costituzionale della disposizione sopra citata»;

Rilevato che con decreto dd. 4 febbraio 2021, comunicato alle parti il 5 febbraio 2021, il giudice, vista l'istanza del creditore precedente, ha fissato l'udienza del 4 marzo 2021 per la comparizione delle parti, nella quale udienza il creditore precedente ha insistito per la prosecuzione della procedura esecutiva;

Visto l'art. 4 del decreto-legge n. 137/2020, convertito con legge n. 176/2020, entrata in vigore il 25 dicembre 2020 in forza del quale «è inefficace ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'art. 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;

Rilevato che il pignoramento è stato notificato il 4 novembre 2020, che l'immobile pignorato è l'abitazione principale dell'esecutata, come accertato dal custode in occasione del sopralluogo di data 8 marzo 2021, e che, pertanto, la procedura esecutiva deve essere dichiarata inefficace;

#### SOLLEVA

Eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge n. 137/2020, convertito con legge n. 176/2020, entrata in vigore il 25 dicembre 2020 nella parte in cui stabilisce che «è inefficace ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'art. 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» per contrasto con gli articoli 3 e 24 Cost., per i seguenti

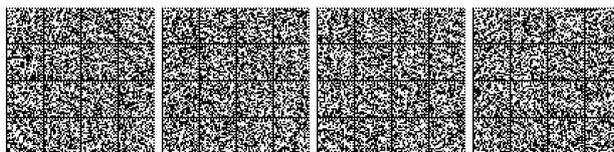
#### MOTIVI

*Irragionevole disparità di trattamento e violazione dell'art. 24 Costituzione.*

Con la legge n. 27 del 24 aprile 2020, entrata in vigore il 30 aprile 2020, di conversione del decreto-legge n. 18/2020 del 17 marzo 2020, avente ad oggetto «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19» è stato introdotto l'art. 54-*ter* rubricato «Sospensione delle procedure esecutive sulla prima casa» in forza del quale «Al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, in tutto il territorio nazionale è sospesa, per la durata di sei mesi a decorrere dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'art. 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore».

L'art. 4 del decreto-legge n. 137/2020, entrato in vigore il 29 ottobre 2020, convertito dalla legge n. 176/2020 pubblicata 24 dicembre 2020, inserito nel titolo I «Sostegno alle imprese e all'economica» rubricato «Sospensione delle procedure esecutive immobiliari nella prima casa», nella prima parte ha previsto che «All'art. 54-*ter*, comma, 1 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, le parole “per la durata di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto” sono sostituite dalle seguenti “fino al 31 dicembre 2020”; e nella seconda parte ha previsto che «è inefficace ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare di cui all'art. 555 del codice di procedure civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»

L'inefficacia delle procedure esecutive limitatamente al periodo di tempo compreso tra il 25 ottobre 2020 ed il 25 dicembre 2020 è misura incomprensibile in quanto si sovrappone alla sospensione delle procedure esecutive stabilita dalla prima parte dell'art. 54-*ter* citato, in forza del quale l'esecutato non potrà vedere espropriato l'immobile costituente la propria abitazione principale fino alla scadenza della sospensione, ed introduce pertanto una irragionevole disparità di trattamento tra i creditori che hanno pignorato le abitazioni principali degli esecutati prima del 25 ottobre 2020 e dopo il 25 dicembre 2020 ed i creditori che hanno, invece, proceduto al pignoramento nel periodo di inefficacia, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione.



Infatti, se già la sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore consente di realizzare l'intento manifestato nella rubrica dell'art. 54-ter di sostenere economicamente le famiglie nel periodo della pandemia, l'ulteriore previsione della inefficacia delle medesime procedure esecutive pendenti a seguito di pignoramenti notificati tra il 25 ottobre 2020 ed il 24 dicembre 2020 ha come unico effetto quello di limitare, immotivatamente, il diritto del creditore di agire esecutivamente per realizzare la garanzia del proprio credito, con conseguente violazione dell'art. 24 della Costituzione.

Anche la diversa lettura della norma, nel senso non della inefficacia del pignoramento notificato tra il 25 ottobre 2020 ed il 24 dicembre 2020, ma della inefficacia degli atti successivi alla notifica del pignoramento, sin dalla stessa iscrizione a ruolo, compiuti nel periodo indicato, non sottrae la norma alle medesime censure di incostituzionalità: infatti, la finalità della norma, espressamente dichiarata dal legislatore nella rubrica dell'art. 54-ter di sostenere economicamente le famiglie consentendo loro di conservare l'abitazione durante la pandemia, impedendone temporaneamente l'espropriazione a favore dei creditori, è già efficacemente realizzata con la previsione della sospensione delle procedure esecutive pendenti, con conseguente irragionevolezza della ulteriore sanzione di inefficacia degli atti esecutivi, peraltro inspiegabilmente contenuta nel circoscritto periodo temporale compreso tra il 25 ottobre 2020 ed il 24 dicembre 2020.

*P.Q.M.*

*Ritenuto che la questione sollevata sia pregiudiziale, non potendo decidere sulla istanza di vendita senza l'intervento della Consulta;*

*Ritenuto che la questione sia rilevante e non manifestamente infondata per i motivi sopra detti;*

*Il giudice solleva questione di legittimità costituzionale:*

*dell'art. 4, decreto-legge n. 137/2020, nella parte in cui prevede che «è inefficace ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare di cui all'art. 555 del codice di procedure civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;*

*Dispone la sospensione del processo ed ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento esecutivo alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni eseguite;*

*Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ex art. 23, ultimo comma, legge n. 87/1953.*

Treviso, 16 marzo 2021

*Il G.E.:*  
BURRA

21C00132

N. 91

*Ordinanza del 6 marzo 2021 della Corte d'appello di Venezia nel procedimento civile promosso da INPS - Istituto Nazionale Previdenza Sociale c/A. G.*

**Previdenza e assistenza - Revoca di prestazioni assistenziali e previdenziali nei confronti di soggetti condannati per i reati di cui agli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 cod. pen., nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo - Applicazione a soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato, con effetto non retroattivo.**

– Legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), art. 2, commi 60 e 61.



## CORTE D'APPELLO DI VENEZIA

## SEZIONE LAVORO

Ordinanza nella causa trattata con le modalità di trattazione *ex art.* 221, comma 4, legge n. 77 del 2020 di conversione del decreto-legge n. 34 del 2020 e l decreto-legge n. 2 del 2021 promossa da INPS nei confronti di A.G. avverso la sentenza n. 152/19 del giudice del lavoro del Tribunale di Rovigo;

La Corte, a scioglimento della riserva, osserva

*In fatto*

1) A.G. risulta essere stato condannato per i delitti di cui agli articoli 110, 575, 577 e 61, del codice penale, 12 - 14 legge n. 497 del 1994 (di cui dà atto il Tribunale di sorveglianza di Torino con l'ordinanza del 26 settembre 2007, richiamando il provvedimento di cumulo della Corte distrettuale piemontese del 7 aprile 2005), nonché per associazione di tipo mafioso e del delitto di ricettazione (sentenza del Tribunale di Napoli richiamata nella stessa ordinanza).

I fatti per cui l'appellante è stato condannato con pena detentiva risultano commessi pacificamente in data anteriore all'entrata in vigore della legge n. 92 del 2012.

Con ordinanza del 10 dicembre 2013 il Tribunale di sorveglianza di Roma ha ammesso il signor A. alla detenzione domiciliare per espriare le pene oggetto del provvedimento di cumulo, essendogli riconosciuto lo *status* di collaboratore di giustizia.

Risulta essere cessato il programma di protezione e, con esso, sono venute meno anche le eventuali misure di sostegno sul piano economico che lo corredano.

2) La pena è tuttora in fase di esecuzione.

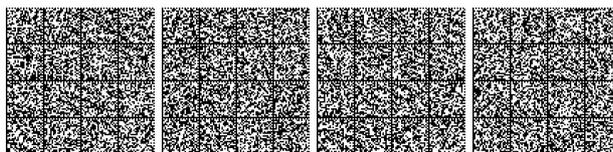
3) A seguito di comunicazione del Ministero di giustizia ai sensi dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012, solo in data 19 febbraio 2017 (secondo quanto precisato nel messaggio del 5 giugno 2017, n. 2302) la prestazione di invalidità civile n. 04410007060230 di cui egli era in godimento dal maggio 2015, già sospesa, è stata revocata dall'INPS con decorrenza 1° marzo 2017.

Respinto il ricorso amministrativo avverso detto provvedimento (delibera del 20 dicembre 2017 del Comitato provinciale di Torino), in ragione del rilievo che il ripristino della prestazione revocata per i condannati per gravi reati *ex art.* 2, comma 59 della legge n. 92/2012 è previsto solo a completa espiazione della pena, il signor A. ha proposto ricorso avanti il giudice del lavoro del Tribunale di Rovigo, che accogliendo la domanda ha ritenuto che la prestazione in godimento all'assistito, prevista dall'art. 13 della legge n. 118 del 1971 non fosse fra quelle oggetto della prevista revoca.

4) Ha proposto appello avverso tale decisione l'Inps sostenendo che la stessa dizione della norma, riferendosi alle «prestazioni comunque denominate in base alla legislazione vigente», a cui segue l'elencazione: «indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili», porta a ritenere del tutto «singolare» l'«opzione ermeneutica offerta dal primo giudice» che ha indebitamente escluso dalle prestazione interessate l'assegno per invalidi civili *ex art.* 13 della legge n. 118 del 1971. Reputa la difesa dell'ente che una lettura restrittiva determinerebbe l'introduzione di un differenziato trattamento di tale prestazione assistenziale rispetto a quelle elencate, senza alcun ragionevole fondamento, con la conseguenza che tale lettura della norma esporrebbe la disposizione ad una censura sul piano della legittimità costituzionale.

5) Nel costituirsi l'appellato ha invocato i principi di tassatività e di legalità; quest'ultimo deve essere declinato nelle sue principali espressioni di sufficiente determinatezza della norma penale e di divieto di analogia *in malam partem* della norma penale. Rammenta, inoltre, che il principio di legalità, come sanzionato dall'art. 7 CEDU è affermato «non solo con riferimento al precetto penale ma anche con riferimento espresso e specifico alla sanzione collegata alla sua violazione (Cassazione - Sez. Unite n. 6240/2015).».

6) La causa, discussa, è stata aggiornata a seguito di sollecitazione dell'ufficio anche in ragione del rilievo che risultano proposte questioni di legittimità costituzionale (ordinanza n. 234 del 2019 T. Roma, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 2020, ed ordinanza del Tribunale di Fermo n. 68 del 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 1 del 2020) in relazione alla medesima norma con riguardo all'ipotizzata violazione di distinti parametri (articoli 25 e 38 della Costituzione), con riguardo alla natura del provvedimento in parola, in particolare alla sua eventuale natura sanzionatoria e ai riflessi che ciò determina rispetto all'ordinamento interno ed europeo.



*In diritto*

7) Il collegio ritiene di sollevare in quanto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale alla luce delle seguenti considerazioni e con riguardo ai parametri di cui agli articoli 25, comma 2 e 117, comma 1 (come integrato dall'art. 7 CEDU), sulla scorta di quanto dedotto con il motivo di appello dell'Inps e, quindi, sul presupposto che la norma nella sua letterale dizione non consenta la limitata applicazione presupposta dal giudice rodigino a fondamento della decisione: ciò in ragione della lata dizione della formula onnicomprensiva sopra richiamata, ma anche dalla parte della disposizione prevedente la sua applicazione ai «trattamenti previdenziali a carico degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, ovvero di forme sostitutive, esclusive ed esonerative delle stesse ...); inoltre, a sostegno di tale ampia lettura, viene in considerazione la ragione che fonda la disciplina: lo stigma verso comportamenti gravemente antisociali che escludono la loro compatibilità con il sostegno dello Stato per i soggetti che si siano resi responsabili di uno dei gravi delitti tra quelli compresi nel numero chiuso indicato dalla norma in esame.

8) La legge n. 92 del 2012 prevede all'art. 2, commi 58-61: «58. Con la sentenza di condanna per i reati di cui agli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale, nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, il giudice dispone la sanzione accessoria della revoca delle seguenti prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare: indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili.

Con la medesima sentenza il giudice dispone anche la revoca dei trattamenti previdenziali a carico degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, ovvero di forme sostitutive, esclusive ed esonerative delle stesse, erogati al condannato, nel caso in cui accerti, o sia stato già accertato con sentenza in altro procedimento giurisdizionale, che questi abbiano origine, in tutto o in parte, da un rapporto di lavoro fittizio a copertura di attività illecite connesse a taluno dei reati di cui al primo periodo.

59. I condannati ai quali sia stata applicata la sanzione accessoria di cui al comma 58, primo periodo, possono beneficiare, una volta che la pena sia stata completamente eseguita e previa presentazione di apposita domanda, delle prestazioni previste dalla normativa vigente in materia, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti.

60. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 58 sono comunicati, entro quindici giorni dalla data di adozione dei medesimi, all'ente titolare dei rapporti previdenziali e assistenziali facenti capo al soggetto condannato, ai fini della loro immediata esecuzione.

61. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trasmette agli enti titolari dei relativi rapporti l'elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, ai fini della revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni di cui al medesimo comma 58, primo periodo.»

9) Il comma 58 definisce la revoca della prestazione assistenziale o previdenziale come «sanzione accessoria» della pena principale qualora sia intervenuta condanna per i reati ivi elencati.

Rispetto a tale previsione il comma 61 impone di estendere la revoca anche in presenza di condanne già passate in giudicato, pure limitandone l'effetto sul piano temporale non includendo le prestazioni già erogate («con effetto non retroattivo»).

La revoca, che nel caso del comma 58 costituisce il trattamento sanzionatorio accessorio disposto dal giudice penale, nel caso in esame, pertanto, è disposta dall'ente titolare del rapporto.

10) Nel caso di specie la peculiarità della fattispecie concreta — ossia essere intervenuta la revoca rispetto ad una provvidenza riconosciuta con effetto da un momento successivo all'entrata in vigore della legge n. 92 del 2012 — non muta i termini della questione: l'Istituto previdenziale, infatti, al tempo del riconoscimento del beneficio, non aveva avuto ancora notizia della condanna penale.

Invero si tratta pur sempre di misura che produce i propri effetti sul presupposto di una condanna penale anteriormente rispetto alla norma che prevede la revoca della prestazione. È rispetto a tale modo di operare della disposizione, infatti, che si pone il dubbio di conformità a Costituzione.



11) Ai fini dell'illustrazione della ragioni a sostegno della questione che si prospetta in primo luogo va considerato che il tema della qualificazione della misura prevista dall'art. 2, comma 61 — in particolare se si tratti di «sanzione accessoria» o mero effetto *extra* penale — non risulta dirimente alla luce dei parametri rispetto ai quali deve essere verificato se si tratti di misura che in senso lato costituisca «sanzione penale»: in ragione delle considerazioni di seguito svolte la prospettiva in cui si deve porre l'interprete, invero, è costituita dall'indagine, non sul piano meramente formale (e quindi qualificatori), ma su quello sostanziale riguardante i presupposti, la finalità e gli effetti propri della revoca.

Tale è l'indefettibile approccio alla questione imposto dalla previsione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 7 della Convenzione EDU (Corte costituzionale n. 348 e 349 del 2007, per cui si reputa che l'art. 117, comma 1, «viene integrato e reso operativo dalle norme della CEDU, la cui funzione è quindi di concretizzare nella fattispecie la consistenza degli obblighi internazionali dello Stato.»).

Posta la ragione fondante della disciplina introdotta dalla legge n. 92 del 2012 — sancire il marcato disvalore sociale per i reati commessi di gravissimo allarme sociale, ritenendo trattarsi di condotta incompatibile con le finalità dell'art. 38 della Costituzione —, va rimarcato che comuni alle previsioni dei commi 58 e 61 sono il presupposto, ossia l'intervenuta sentenza di condanna (nel caso qui in esame passata in giudicato), quale condizione necessaria per la revoca del beneficio, e lo stato di esecuzione della pena quale limite per l'esclusione temporanea della provvidenza, momento dopo il quale la prestazione può essere ripristinata.

12) In questa prospettiva va ripresa la distinzione già operata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 276 del 2016 che, nello scrutinare la diversa materia dell'incandidabilità, decadenza e sospensione, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale della disciplina del decreto legislativo n. 235 del 2012 (in violazione degli articoli 25, secondo comma, e 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo, in relazione all'art. 7 della CEDU), con riguardo alla previsione della sospensione dalla carica degli amministratori regionali e locali che abbiano riportato una condanna non definitiva per uno dei reati in esse previsti, poiché, la loro applicazione non è limitata alle sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la loro entrata in vigore.

Nell'articolare il proprio ragionamento la Corte ha osservato che «l'art. 25, secondo comma, della Costituzione riferisce il principio di stretta legalità soltanto alla pena, disponendo che “nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”. Anche con riguardo alle misure sanzionatorie diverse dalle pene in senso stretto questa Corte ha affermato che sussiste “l'esigenza della prefissione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione) di esse”» (sentenza n. 447 del 1988), e ha inoltre precisato come la necessità «che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire» risulti pur sempre «ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione» (sentenza n. 78 del 1967).

Da ultimo, ha affermato che il principio, desumibile dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, secondo cui tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto è «desumibile anche dall'art. 25, secondo comma della Costituzione, il quale data l'ampiezza della sua formulazione (“Nessuno può essere punito ...”) può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile in senso stretto a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato (sentenza n. 196 del 2010; nello stesso senso anche la successiva pronuncia n. 104 del 2014).».

Proprio con riguardo a tale ultimo profilo la Corte prosegue il proprio ragionamento affermando: «Nella sua ormai quarantennale giurisprudenza in tema, la Corte di Strasburgo ha individuato tre figure sintomatiche della natura penale di una sanzione (i cosiddetti criteri “Engel”): la qualificazione dell'illecito operata dal diritto nazionale; la natura della sanzione, alla luce della sua funzione punitiva-deterrente; la sua severità, ovvero la gravità del sacrificio imposto (sentenza 8 giugno 1976, Engel c. Olanda; i principi da essa enunciati sono stati confermati da molte sentenze successive:

... Come ribadito da ultimo nella sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia, questi criteri sono “alternativi e non cumulativi”, ma ciò non impedisce di adottare un “approccio cumulativo se l'analisi separata di ciascun criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una “accusa in materia penale” (Jussila c. Finlandia [GC], n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006-XIII, e Zaicevs c. Lettonia, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-IX)” (paragrafo 94).

5.5. — La qualificazione sostanziale come pena, nel senso della nozione elaborata dalla Corte di Strasburgo, di una misura prevista dall'ordinamento interno che incida negativamente nella sfera del destinatario, comporta che siano applicabili ad essa le garanzie previste dalla CEDU, quali in particolare: il diritto al giusto processo in materia civile e penale (art. 6); il principio *nulla poena sine lege* (art. 7); il divieto del *bis in idem* (art. 4, paragrafo 1, del protocollo n. 7).



Spetta nondimeno a questa Corte “valutare come ed in qual misura il prodotto dell’interpretazione della Corte europea si inserisca nell’ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell’art. 117 della Costituzione, da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza” (sentenza n. 317 del 2009). In altri termini, spetta a essa di apprezzare la giurisprudenza europea formatasi sulla norma conferente, “in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell’ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311 del 2009)” (sentenza n. 236 del 2011; da ultimo, sentenza n. 193 del 2016).».

Inoltre è evidenziato che «La natura punitiva della misura si desume, secondo la giurisprudenza di Strasburgo, da un complesso di elementi, tra i quali principalmente il tipo di condotta sanzionata, il nesso fra la misura inflitta e l’accertamento di un reato, la presenza di beni e interessi tradizionalmente affidati alla sfera penale, il procedimento con il quale la misura è adottata.».

13) Si debbono trarre le necessarie conseguenze da tale ricognizione del dato normativo scrutinato e della sua collocazione nel sistema delle fonti.

Nel caso di specie la revoca inerisce a condanna per una platea di reati connotata dell’estrema gravità del trattamento sanzionatorio e per il tratto comune dell’elevato allarme sociale che la loro commissione determina, di talché il legislatore ha ritenuto che, a fronte della gravità della lesione perpetrata in danno dell’ordinamento e del pregiudizio alla civile convivenza, le ragioni ed i presupposti per il godimento del beneficio — espressione del principio fissato dall’art. 38 della Costituzione — riconosciuto all’invalido, siano recessivi rispetto alla necessità di un’adeguata reazione dello ordinamento stesso.

14) In questa prospettiva risultano integrati i cosiddetti «criteri di Engel», quand’anche in via tra loro alternativi (la qualificazione dell’illecito operata dal diritto nazionale, la natura della sanzione, alla luce della sua funzione punitiva-deterrente; la sua severità, ovvero la gravità del sacrificio imposto).

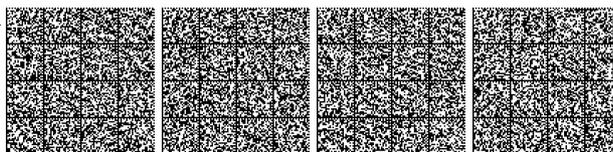
Quanto al primo si è già precisato che si tratta di aspetto non dirimente (secondo la stessa decisione CEDU, sentenza Engel e a. c. Paesi Bassi (Grande Camera) dell’8 giugno 1976 (ricorsi n. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Serie A n. 22, § 82); quanto al secondo è già stato chiarito che si tratta di trattamento strettamente connesso alla condanna penale, tanto da determinare un automatismo che non ammette sindacato né in sede amministrativa, come in sede giurisdizionale, e l’applicazione opera nella comunanza dei presupposti nelle due sedi; la funzione punitiva e deterrente, quindi viene esaltata con l’aggravamento insito nella «pena civile» di cui si tratta; quanto al terzo la sua incidenza è ben rappresentabile, perlomeno nel caso in esame, in cui il regime di detenzione domiciliare impone necessariamente al condannato di procurarsi i mezzi necessari per la sua esistenza in condizione di accertata invalidità e nel contempo esclude l’accesso alla prestazione previdenziale in una situazione di restrizione della libertà personale, con compromissione della capacità reddituale (posto il relativo requisito fissato dall’art. 12, comma 2, legge n. 118 del 1971, richiamato dallo disciplina sull’assegno di invalidità civile).

15) Giova richiamare i portati applicativi di tale impostazione, già fatti propri dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 196 del 2010) in fattispecie che si connota per le analogie con il caso in esame.

Con la sentenza citata è stata oggetto di vaglio costituzionale la previsione dell’art. 186 c.d.s. rispetto ai parametri degli articoli 3 e 117 della Costituzione, con specifico riguardo alla «sanzione» della confisca del veicolo e conseguente declaratoria di illegittimità «limitatamente alle parole “ai sensi dell’art. 240, secondo comma, del codice penale”, dell’art. 186, comma 2, lettera c».

In motivazione la Corte ha affermato:

a) la necessità di chiarire preliminarmente se il legislatore qualifichi in termini di misura di sicurezza o meno la confisca «al fine di impedire che risposte di segno repressivo, e quindi con i caratteri propri delle pene in senso stretto, si prestino ad essere qualificate come misure di sicurezza», con «surrettizio aggiramento delle garanzie individuali che gli articoli 6 e 7 riservano alla materia penale»;



b) la necessità di adottare criteri interpretativi che «in aggiunta a quello della qualificazione giuridico-formale attribuita nel diritto nazionale» «sulla base di due sottocriteri, costituiti dall'ambito di applicazione della norma che lo preveda e dallo scopo della sanzione — ovvero alla gravità, o meglio al grado di severità, della sanzione irrogata.»;

c) la necessità di conformare l'interpretazione della norma interna in conformità alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'interpretazione degli articoli 6 e 7 della CEDU, per cui «tulle le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto.»;

d) la coerenza di tale principio con quello dell'art. 25, secondo comma della Costituzione «il quale — data l'ampiezza della sua formulazione (“Nessuno può essere punito ...”) — può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile — in senso stretto — a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato.»;

e) la natura essenzialmente sanzionatoria della confisca dell'art. 186 c.d.s. in quanto al di là della sua qualificazione formale, presenta una funzione sanzionatoria e meramente repressiva e non preventiva, trattandosi di misura applicabile anche quando il veicolo dovesse risultare incidentato e temporaneamente inutilizzabile «sicché la misura della confisca si presenta non idonea a neutralizzare la situazione di pericolo per la cui prevenzione è stata concepita».

Come nel caso ora esaminato, quindi, si impone una valutazione circa il carattere «elusivo» della previsione sospettata di non essere conforme al dettato costituzionale in quanto riferita ad un ambito, quella della gestione del rapporto previdenziale, apparentemente neutro, come pure la considerazione circa il carattere meramente punitivo della sanzione aggiuntiva.

La conseguenza di tale ricostruzione porta a ritenere che la previsione di un'efficacia retroattiva, mediante il recupero di condanne irrogate in epoca anteriore alla previsione legislativa della revoca del beneficio, si tradurrebbe nel *vulnus* ai precetti costituzionali sopra richiamati.

16) Si impone, in conclusione il vaglio della Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87 del 1953;*

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in rapporto agli articoli 25 e 117 della Costituzione dell'art. 2, commi 60 e 61 della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni previdenziale o assistenziale «... comunque denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare: indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili» nei confronti dei «soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, ... con effetto non retroattivo.»;*

b) *dispone la sospensione del presente giudizio;*

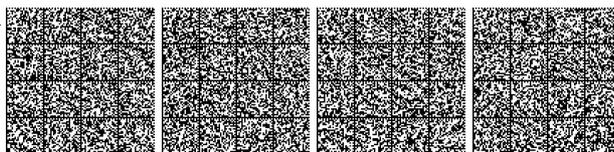
c) *ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio ed al Presidente del Consiglio dei ministri;*

d) *ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

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

Venezia, così deciso in Camera di consiglio il 5 marzo 2021

*Il presidente est.: ALESSIO*





---

# RETTIFICHE

---

**Avvertenza.** — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

---

## AVVISO DI RETTIFICA

---

**Comunicato relativo alle ordinanze del Consiglio di Stato del 12 gennaio 2021 nn. 66, 67 e 68.**  
(Ordinanze pubblicate nella Gazzetta Ufficiale - 1<sup>a</sup> serie speciale - n. 21 del 26 maggio 2021).

Nel titolo delle ordinanze citate in epigrafe riportato, rispettivamente, alla pagina 41, 46 e 51 della sopraindicata *Gazzetta Ufficiale*, dove è scritto: «Ordinanza del 12 gennaio 2021 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Aldebaran srl, FG Buildings srl, Ciro Sito...», leggasi : «Ordinanza del 12 gennaio 2021 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Aldebaran srl, FG Buildings srl, A.M. Marine Srl in liquidazione...».

21C00142

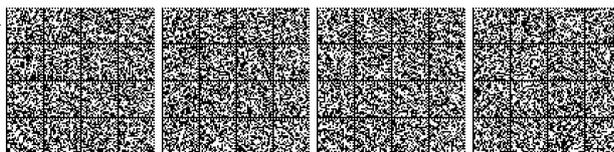
---

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

---

(WI-GU-2021-GUR-025) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 7,00

