

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 52

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

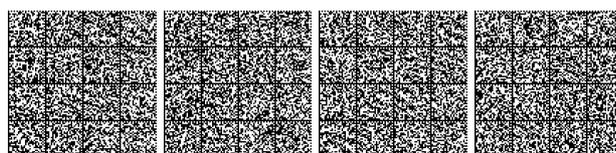
PARTE PRIMA

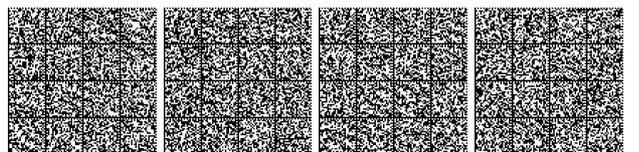
Roma - Mercoledì, 29 dicembre 2021

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. 251. Sentenza 10 novembre - 23 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Costa Ripagnola” - Misure di salvaguardia - Possibilità di concedere, nelle zone 2 e 3 e fino all’approvazione del piano del parco, parziali deroghe ai divieti previsti per la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Cota Ripagnola” - Possibili autorizzazioni a determinati interventi di ristrutturazione edilizia nelle zone 1 e 2 e a nuove edificazioni nella zona 3, fino all’approvazione del piano per il parco - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Costa Ripagnola” - Possibili autorizzazioni a determinati interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura massima del 15 per cento della loro superficie utile - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Mar Piccolo” - Misure di salvaguardia - Possibilità di concedere, nelle zone 2 e 3 e fino all’approvazione del piano del parco, parziali deroghe ai divieti previsti per la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Mar Piccolo” - Possibili autorizzazioni a determinati interventi di ristrutturazione edilizia nella zona 3 e a nuove edificazioni nella zona 3, fino all’approvazione del piano per il parco - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Mar Piccolo” - Possibili autorizzazioni a determinati interventi, sull’intero territorio del parco, di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo di bonifica - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

- Legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30, artt. 8, comma 6; 9, comma 1, lettere *f*, *g* e *h*); 25, comma 5; 26, comma 1, lettere *g*), *h*), *i*) e *j*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*).....

Pag. 1

### N. 252. Sentenza 23 novembre - 23 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Adozione e affidamento - Adozione di minori residenti all’estero - Adozione da parte di persona non coniugata residente in Italia - Possibilità di presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero e chiedere di essere dichiarata idonea all’adozione legittimante - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto convenzionale al rispetto della vita privata - Inammissibilità della questione.**

- Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 29-*bis*.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.....

Pag. 9



## N. 253. Ordinanza 2 - 23 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Approvazione dello stato di previsione della spesa per il 2022 e il 2023 nonché del prospetto delle spese di bilancio per gli stessi anni e dei conseguenti Allegati di spesa - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2020, n. 17, artt. 2, commi 2 e 3, 3, comma 1, Allegato C e Allegati di spesa.
- Costituzione, art. 81; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 79, comma 4-bis. . . . . Pag. 16

## N. 254. Ordinanza 2 - 23 dicembre 2021

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

**Parlamento - Petizione alle Camere - Petizione relativa al procedimento di conversione del d.l. n. 111 del 2021, avente ad oggetto l'obbligo di certificazione verde COVID-19 (c.d. Green Pass) - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dall'avvocato Daniele Gradara, in proprio e come rappresentante dei firmatari della petizione, nei confronti di entrambe le Camere, del Presidente del Consiglio dei ministri, del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica - Lamentata violazione delle libertà fondamentali della persona, come riconosciute anche a livello europeo, delle prerogative parlamentari, della libertà di insegnamento, del diritto all'istruzione e della libertà di ricerca scientifica - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava: alla Camera, al Senato, alle loro Commissioni e ai rispettivi presidenti, non esaminare la suddetta petizione; al Consiglio dei ministri e al Presidente del Consiglio dei ministri porre la questione di fiducia sulla legge di conversione del citato decreto-legge; al Presidente della Repubblica emanarlo e promulgare la legge di conversione - Richiesta alla Corte costituzionale di sollevare dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge suddetto e della relativa legge di conversione - Inammissibilità del ricorso.**

- Petizione presentata il 1° settembre 2021 alla Camera dei deputati (n. 820) e il 7 settembre al Senato della Repubblica (n. 915), relativa al procedimento di conversione del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111, convertito, con modificazioni, nella legge 24 settembre 2021, n. 133.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 4, 7, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 19, 21, 32, 33, 34, 35, 36, 50, 67, 70, 71 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 3 e 21; regolamento (UE) n. 2021/953. . . . . Pag. 18

## N. 255. Ordinanza 15 - 23 dicembre 2021

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

**Parlamento - Adeguamento, mediante delibera del Collegio dei Questori del Senato del 13 ottobre 2021, della normativa, introdotta mediante d.l. n. 52 del 2021, relativa all'obbligo della certificazione verde COVID-19 (c.d. Green pass) - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore Paragone nei confronti del Senato della Repubblica e del Governo - Lamentata menomazione delle prerogative spettanti al singolo parlamentare - Richiesta di disporre l'annullamento, previa sospensiva, delle delibera indicata - Inammissibilità del ricorso.**

- Delibera n. 406/XVIII del 13 ottobre 2021 del Collegio dei Questori del Senato.
- Costituzione, artt. 1, 3, 54, 64 e 67. . . . . Pag. 23



## N. 256. Ordinanza 15 - 23 dicembre 2021

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

**Parlamento - Adeguamento, mediante delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati e delibera e nota del Collegio dei Questori, rispettivamente del 22 settembre 2021, del 12 ottobre 2021 e del 13 ottobre 2021, della normativa, introdotta mediante d.l. n. 127 del 2021, relativa all'obbligo della certificazione verde COVID-19 (c.d. Green pass) - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dall'onorevole Pino Cabras e da altri sette deputati - Lamentata menomazione delle prerogative spettanti al singolo parlamentare, violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, e parità di trattamento - Richiesta di non spettanza al Governo di adottare il d.l. n. 127 del 2021, né all'Ufficio di Presidenza della Camera e al Collegio dei Questori di adottare le delibere e la nota indicate, nonché richiesta di disporre l'annullamento, previa sospensiva, di tali atti, e alla Corte costituzionale di sollevare, dinanzi a se stessa, questione di legittimità costituzionale del d.l. n. 127 del 2021 - Inammissibilità del ricorso.**

- Decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, come convertito, art. 1, comma 1, introduttivo dell'art. 9-*quinquies* del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87; deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 22 settembre 2021; deliberazione del Collegio dei Questori della Camera dei deputati del 12 ottobre 2021; nota dei Deputati Questori del 13 ottobre 2021 (prot. n. 2021/0021473/GEN/CPA).
- Costituzione, artt. 1, 3, 32, 67, 64, 66, 71, 72 e 117, primo comma; regolamento della Camera dei deputati, art. 16; regolamenti (UE) 2021/953 e 2021/954 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021. ....

Pag. 27

## N. 257. Sentenza 20 ottobre - 23 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interpretazione autentica del piano paesaggistico regionale relativo al primo ambito omogeneo e delle relative norme tecniche di attuazione - Esclusione della pianificazione congiunta per una serie di opere in fascia costiera, su beni identitari e in zone agricole - Deroghe al divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane in fascia costiera - In particolare: disciplina dell'asse viario Sassari-Alghero - Violazione dei limiti statuari in materia di urbanistica ed edilizia - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 13 luglio 2020, n. 21, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*); statuto speciale per la Sardegna, art. 3, lettera *f*); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. ....

Pag. 32

## N. 258. Sentenza 1º - 24 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Documentazione amministrativa - Documenti classificati non coperti da segreto di Stato - Ordine di esibizione da parte dell'autorità giudiziaria (nella specie: nel corso di un giudizio pensionistico) - Possibilità di estrarne copia - Esclusione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di effettività della tutela giurisdizionale, del giusto processo, del contraddittorio, del diritto di difesa dei ricorrenti - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 124, art. 42, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, 103, secondo comma, e 111. ....

Pag. 44



## N. 259. Sentenza 2 - 24 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Furto pluriaggravato - Concorso tra circostanza aggravante ad effetto speciale e circostanza aggravante comune - Trattamento sanzionatorio - Denunciata irragionevolezza e lesione del principio di proporzionalità - Inammissibilità delle questioni.**

– Codice penale, art. 625, secondo comma.

– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. . . . . Pag. 50

## N. 260. Sentenza 23 novembre - 28 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Prescrizione - Adeguamento, mediante decreto legislativo, della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento europeo in materia di trattamento dei dati personali (c.d. GDPR) - Disciplina transitoria - Interruzione del termine di prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute a titolo di sanzione amministrativa in relazione ai procedimenti che, alla data di applicazione del GDPR, siano stati avviati, ma non ancora definiti con l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione - Irragionevolezza e violazione del canone di proporzionalità - Illegittimità costituzionale.**

– Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, art. 18, comma 5.

– Costituzione, artt. 3 e 76. . . . . Pag. 57

## N. 261. Sentenza 24 novembre - 28 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Paesaggio - Norme della Regione Campania - Modifiche alla legge regionale sul "Piano casa" - Possibili interventi edilizi anche nei territori di pertinenza del Piano urbanistico territoriale (PUT) dell'area Sorrentino-amalfitana, ad eccezione delle aree su cui insistono vincoli di inedificabilità assoluti - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

– Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19, art. 12-*bis*, commi 2, 3 e 4.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s). . . . . Pag. 67

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 205. Ordinanza della Corte d'appello di Salerno dell'11 marzo 2021

**Filiazione - Azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità - Condizioni di esperibilità - Ammissione all'esercizio dell'azione solo nei casi in cui il riconoscimento è ammesso - Preclusione all'esercizio dell'azione se non previo esperimento di ulteriori rimedi processuali volti a rimuovere lo *status* di figlio già attribuito.**

**In subordine: Filiazione - Azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità - Condizioni di esperibilità - Ammissione all'esercizio dell'azione solo nei casi in cui il riconoscimento è ammesso - Preclusione all'esercizio dell'azione al fine di ottenere una pronuncia condizionata al successivo esercizio dell'azione di disconoscimento.**

– Codice civile, art. 269, primo comma. . . . . Pag. 73

## N. 206. Ordinanza del Tribunale di Cassino del 21 giugno 2021

**Previdenza e assistenza - Pensioni - Lavoratori marittimi - Assicurato in possesso dei requisiti per la pensione di vecchiaia - Previsioni che non consentono di calcolare tale pensione, escludendo dal computo, a ogni effetto, il prolungamento contributivo di cui all'art. 24 della legge n. 413 del 1984, qualora tale calcolo porti a un risultato più favorevole per l'interessato.**

– Legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), art. 3, comma ottavo, in combinato disposto con l'art. 24 della legge 26 luglio 1984, n. 413 (Riordinamento pensionistico dei lavoratori marittimi). . . . . Pag. 79



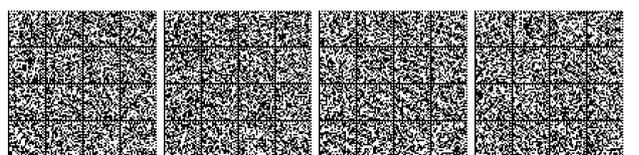
N. 207. Ordinanza del Giudice di pace di Firenze del 7 gennaio 2015  
**Circolazione stradale - Divieto sulle carreggiate, sulle rampe e sugli svincoli autostradali di inversione del senso di marcia e di attraversamento dello spartitraffico, anche all'altezza dei varchi - Previsto trattamento sanzionatorio e conseguente sanzione accessoria della revoca della patente di guida.**  
 – Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 176, commi 1, lettera a), e 22. .... Pag. 82

N. 208. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Firenze del 23 luglio 2021  
**Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Procedimenti per determinati delitti contro la pubblica amministrazione - Previsione che l'ammissibilità della richiesta è subordinata alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato.**  
 – Codice di procedura penale, art. 444, comma 1-ter. .... Pag. 88

**RETTIFICHE**

**Comunicato di rettifica relativo al titolo della sentenza n. 250 del 10 novembre-21 dicembre 2021..... Pag. 92**





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 251

*Sentenza 10 novembre - 23 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Costa Ripagnola” - Misure di salvaguardia - Possibilità di concedere, nelle zone 2 e 3 e fino all’approvazione del piano del parco, parziali deroghe ai divieti previsti per la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Cota Ripagnola” - Possibili autorizzazioni a determinati interventi di ristrutturazione edilizia nelle zone 1 e 2 e a nuove edificazioni nella zona 3, fino all’approvazione del piano per il parco - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Costa Ripagnola” - Possibili autorizzazioni a determinati interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura massima del 15 per cento della loro superficie utile - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Mar Piccolo” - Misure di salvaguardia - Possibilità di concedere, nelle zone 2 e 3 e fino all’approvazione del piano del parco, parziali deroghe ai divieti previsti per la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Mar Piccolo” - Possibili autorizzazioni a determinati interventi di ristrutturazione edilizia nella zona 3 e a nuove edificazioni nella zona 3, fino all’approvazione del piano per il parco - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Mar Piccolo” - Possibili autorizzazioni a determinati interventi, sull’intero territorio del parco, di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo di bonifica - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

- Legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30, artt. 8, comma 6; 9, comma 1, lettere *f*), *g*) e *h*); 25, comma 5; 26, comma 1, lettere *g*), *h*), *i*) e *j*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 6, 9, comma 1, lettere *f*, *g* e *h*), 25, comma 5, 26, comma 1, lettere *g*, *h*, *i*), e comma 2 (*recte*: art. 26, comma 1, lettera *j*), della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-27 novembre 2020, depositato in cancelleria il 24 novembre 2020, iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nell'udienza pubblica del 10 novembre 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;  
udito l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio del 10 novembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 20-27 novembre 2020 (reg. ric. n. 98 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 6, 9, comma 1, lettere *f*, *g* e *h*), 25, comma 5 e 26, comma 1, lettere *g*, *h*, *i*), e comma 2 (*recte*: art. 26, comma 1, lettera *j*), della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo») in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

La legge regionale impugnata istituisce i parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» (disciplinato dal Capo *I*) e «Mar Piccolo» (disciplinato dal Capo *II*) ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e della legge della Regione Puglia 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia).

Il ricorrente ritiene che ciò sia avvenuto:

- quanto agli artt. 8, comma 6, 9, comma 1, lettere *f*, *g* e *h*), 25, comma 5, e 26, comma 1, lettere *g*, *h* e *i*), in violazione dell'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che sancisce il principio della cogente prevalenza dei piani paesaggistici sulla pianificazione delle aree naturali protette, comprendenti i parchi naturali regionali;

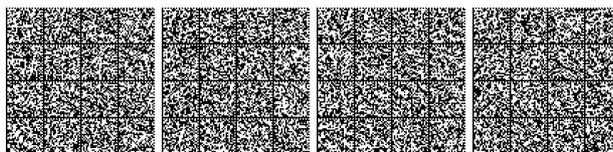
- quanto all'art. 26, comma 1, lettera *j*), in violazione degli articoli da 239 a 253 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che disciplinano la bonifica dei siti inquinati.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato premette che i territori dei parchi «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo», già dichiarati di notevole interesse pubblico con decreti ministeriali del 23 dicembre 1982 e 1° agosto 1985, risultano attualmente disciplinati dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) della Regione Puglia, approvato nel 2015.

2.1.- La prima disposizione oggetto delle censure del ricorrente, come detto per violazione dell'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, è l'indicato art. 8, comma 6, in tema di misure di salvaguardia del parco «Costa Ripagnola», ai sensi del quale, fatte salve le previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e quelle contenute nel PPTR, l'ente di gestione può concedere, fino all'approvazione del piano per il parco e limitatamente alle zone 2 e 3 di cui all'art. 3, motivate deroghe ai divieti - elencati al comma 5 - di realizzare nuove costruzioni, nuove strade e mutamenti nella destinazione dei terreni; le deroghe sono ammesse per la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse se sussistono rilevanti motivi di interesse pubblico e, comunque, nel rispetto delle finalità istitutive del parco.

La disposizione impugnata violerebbe il principio di sovraordinazione dei piani paesaggistici rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale sancito dal citato art. 145, comma 3, cod. beni culturali in quanto, nonostante il richiamo in essa contenuta al codice dei beni culturali e del paesaggio e al PPTR, nella sostanza consentirebbe all'ente gestore, in via transitoria, di realizzare opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse in contrasto con le previsioni del PPTR, in particolare con gli artt. 95 e 37 delle Norme tecniche di attuazione (NTA).

In particolare, l'art. 95 NTA ammette - in deroga alle misure di salvaguardia previste dallo stesso PPTR - la sola realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità (non quindi quelle genericamente di interesse pubblico), unicamente se compatibili con gli obiettivi di qualità di cui all'art. 37 NTA e se difettano alternative localizzative e/o progettuali, nonché attribuisce alla Regione (e non all'ente gestore) la competenza ad adottare il provvedimento di deroga.



2.2.- Il ricorrente censura con argomentazioni analoghe l'art. 25, comma 5, della legge reg. Puglia n. 30 del 2020 che, in relazione al parco «Mar Piccolo», riproduce in termini identici l'art. 8, comma 6, testé riportato con riguardo al parco «Costa Ripagnola», con l'unica differenza di ammettere deroghe ai divieti di nuove costruzioni solo per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e non per quelle genericamente di interesse pubblico.

2.3.- Sarebbe coinvolto nella dedotta illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, anche l'art. 9, comma 1, lettere *f*, *g* e *h*) della legge regionale impugnata, rubricato «Regime autorizzativo», che consente - fino all'approvazione del piano per il parco «Costa Ripagnola» - determinate attività ed interventi.

La disposizione oggetto di censura, pur facendo formalmente salvi «eventuali vincoli maggiormente restrittivi», ammetterebbe alle lettere indicate la realizzazione di interventi edilizi in tutto il territorio del parco in contrasto con la disciplina d'uso contenuta nel PPTR.

In particolare, la lettera *g*) consente «limitatamente alla zona 3 di cui all'articolo 3 e ai fabbricati di recente edificazione, non aventi valore storico-documentale, legittimamente autorizzati alla data di entrata in vigore del parco ricadenti in zona 2 e zona 1 di cui all'articolo 3, la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *d*), del d.p.r. 380/2001 e gli interventi di nuova costruzione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *e*), del d.p.r. 380/2001».

Secondo il ricorrente, tale previsione consentirebbe la realizzazione, nelle zone 1 e 2 del parco «Costa Ripagnola» (cioè quelle sottoposte a maggior grado di tutela ai sensi dell'art. 3 della legge regionale in esame) interventi di ristrutturazione dei fabbricati esistenti e legittimi, privi di valore storico-documentale e, nelle zone 3, anche gli interventi di nuova costruzione, tra i quali sono compresi la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati e l'ampliamento di quelli esistenti.

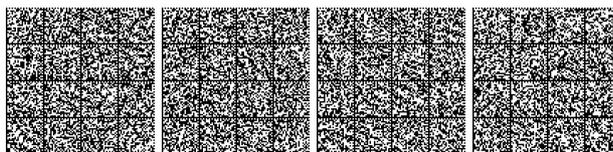
Tale disciplina sarebbe in contrasto con la norma di tutela della fascia costiera contenuta nella scheda PAE 008 relativa al parco «Costa Ripagnola», parte integrante del PPTR, secondo cui entro 300 metri dalla costa non è consentita la realizzazione di qualsivoglia opera edilizia, salvo la trasformazione di manufatti legittimamente preesistenti (esclusa la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario) per una volumetria aggiuntiva non superiore al 20 per cento, a condizione che gli interventi:

- siano finalizzati all'adeguamento strutturale o funzionale, all'efficientamento energetico e alla sostenibilità ecologica degli immobili;
- comportino la riqualificazione paesaggistica dei luoghi;
- non interrompano la continuità naturalistica della fascia costiera, assicurando nel contempo l'incremento della superficie permeabile e la rimozione degli elementi artificiali che compromettono visibilità, fruibilità e accessibilità del mare nonché percorribilità longitudinale della costa;
- garantiscano il mantenimento, il recupero o il ripristino, di tipologie, materiali, colori coerenti con i caratteri paesaggistici del luogo, evitando l'inserimento di elementi dissonanti e privilegiando l'uso di tecnologie eco-compatibili;
- promuovano attività che consentono la produzione di forme e valori paesaggistici di contesto (agricoltura, allevamento. ecc.) e fruizione pubblica (accessibilità ecc.) del bene paesaggio.

2.4.- Analogamente viziato sarebbe l'art. 26, comma 1, lettere *g*), *h*) e *i*), della legge regionale impugnata, che alle lettere indicate ammetterebbe con riguardo al parco «Mar Piccolo» interventi edilizi in contrasto con la disciplina d'uso contenuta nel PPTR ed in particolare con la norma di tutela della fascia costiera contenuta nella scheda PAE 140, identica alla scheda PAE 008 concernente il parco «Costa Ripagnola».

2.5.- In definitiva, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, con le disposizioni impuginate sin qui richiamate, la Regione Puglia avrebbe disciplinato unilateralmente, in modo diverso e meno restrittivo rispetto alla disciplina d'uso dettata dal PPTR vigente, adottato d'intesa con lo Stato, beni paesaggisticamente vincolati, richiamando solo formalmente il rispetto della disciplina contenuta nel PPTR che verrebbe svuotata dei suoi contenuti essenziali di tutela, nonostante l'art. 145, comma 3, cod. beni culturali le attribuisca assoluta e cogente prevalenza rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione.

Sul punto, il ricorrente rileva come per costante giurisprudenza costituzionale non possa ritenersi ammissibile che una disposizione di legge regionale limiti o alteri, in qualsiasi forma, il principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico sancito dall'art. 145 cod. beni culturali, che assurge a valore imprescindibile e non derogabile in quanto espressione di metodologia uniforme sull'intero territorio nazionale nella tutela dei beni culturali e paesaggistici (è citata la sentenza n. 210 del 2016); al legislatore regionale sarebbe quindi riconosciuta la facoltà di disciplinare le aree vincolate solo con previsioni aggiuntive di tipo restrittivo, volte a tutelare in modo ancora più pregnante il paesaggio e l'ambiente.



2.6.- Da ultimo, il ricorrente impugna, per mero errore materiale, l'art. 26, comma 2, in realtà da intendersi riferito all'art. 26, comma 1, lettera j), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020 concernente il solo parco «Mar Piccolo», per violazione degli articoli da 239 a 253 cod. ambiente, contenenti la disciplina della bonifica dei siti inquinanti, che rientrerebbe nella competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Ai sensi della disposizione oggetto di censura, «[f]ermi restando eventuali vincoli maggiormente restrittivi» e fino all'approvazione del piano per il parco, sono consentiti: «j) gli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale definiti nell'ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del Sito di interesse nazionale di cui al decreto del Ministero dell'Ambiente 10 gennaio 2010 (Perimetrazione del sito di interesse nazionale di Taranto) e finalizzati a minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito».

Secondo il ricorrente un'interpretazione «rigorosa» della disposizione potrebbe portare a ritenere non consentiti gli interventi diversi da quelli in essa specificamente menzionati, tra cui le misure d'emergenza.

Al contrario, un'interpretazione «sistematica» della norma condurrebbe all'opposta soluzione di includere tra gli interventi ammessi anche le ulteriori misure previste dalle norme invocate del codice dell'ambiente, contenute nella Parte quarta, Titolo V del decreto legislativo n. 152 del 2006, rubricato «Bonifica di siti contaminati».

L'eventuale adesione, dunque, alla prima delle due opzioni interpretative, ritenuta maggiormente «rigorosa», farebbe emergere profili di illegittimità costituzionale della disposizione regionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia della «tutela dell'ambiente», in cui sarebbe ricompresa la disciplina dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati per giurisprudenza costante della Corte Costituzionale (è citata la sentenza di questa Corte n. 180 del 2015).

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

Con decreto presidenziale del 20 settembre 2021, è stata ammessa - perché conforme ai criteri previsti al citato art. 4-ter - esclusivamente la opinione scritta presentata dall'associazione «Italia Nostra Onlus» a sostegno della fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale in esame, in cui viene ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 6, 9, comma 1, lettere f), g) e h), 25, comma 5, e 26, comma 1, lettere g), h), i), e comma 2 (*recte*: art. 26, comma 1, lettera j) della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo»), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La legge regionale impugnata istituisce i parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo» ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e della legge della Regione Puglia 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia).

Il ricorrente ritiene che ciò sia avvenuto:

- quanto agli artt. 8, comma 6, 9, comma 1, lettere f), g) e h), 25, comma 5, e 26, comma 1, lettere g), h) e i), in violazione dell'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che sancisce il principio della cogente prevalenza dei piani paesaggistici sulla pianificazione delle aree naturali protette, comprendenti i parchi naturali regionali;

- quanto all'art. 26, comma 1, lettera j), in violazione degli articoli da 239 a 253 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che disciplinano la bonifica dei siti inquinati.

La materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema viene quindi evocata con riguardo sia alla disciplina delle aree naturali protette che a quella della bonifica dei siti inquinati, ripetutamente ricondotte da questa Corte all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (da ultimo, rispettivamente: sentenze n. 158 del 2021 e n. 276 del 2020; sentenze n. 231 e n. 28 del 2019).

2.- È da premettere che l'intero territorio della Regione Puglia è coperto dal piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con delibera della Giunta regionale 16 febbraio 2015, n. 176, e tuttora vigente.



In particolare, i territori dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo» - in quanto beni paesaggistici ai sensi dell'art. 134, lettere *a*) e *b*), cod. beni culturali, trattandosi rispettivamente di aree dichiarate di notevole interesse pubblico (lettera *a*) con decreti ministeriali del 1° agosto 1985 e di aree tutelate per legge (lettera *b*) - sono assoggettati alla disciplina d'uso contenuta nel PPTR.

Tutte le disposizioni impugnate dettano un regime transitorio del territorio dei parchi «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo» (suddivisi in zone 1, 2 e 3 a tutela decrescente, valide sino all'approvazione del rispettivo piano per il parco) e contengono una clausola di salvezza in relazione a vincoli maggiormente restrittivi eventualmente previsti dal PPTR.

Alcune delle disposizioni impugnate per violazione dell'art. 145, comma 3, cod. beni culturali - di seguito esaminate singolarmente - introducono però delle deroghe alla disciplina d'uso dettata dal PPTR.

3.- In tema di misure di salvaguardia del parco «Costa Ripagnola», l'art. 8, comma 6, della legge regionale impugnata dispone che, fatte salve le previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e quelle contenute nel PPTR, l'ente gestore del parco (d'intesa con l'Ufficio parchi e riserve naturali dell'Assessorato regionale all'ambiente) può concedere, fino all'approvazione del piano per il parco e limitatamente alle zone 2 e 3, motivate deroghe ai divieti - previsti dal comma 5 - di realizzare nuove costruzioni, nuove strade e mutamenti nella destinazione dei terreni; le deroghe sono ammesse per la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse se sussistono rilevanti motivi di interesse pubblico e, comunque, nel rispetto delle finalità istitutive del parco.

Secondo il ricorrente la disposizione impugnata violerebbe il principio della sovraordinazione dei piani paesaggistici rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale, sancito dal citato art. 145, comma 3, cod. beni culturali, in quanto - nonostante il richiamo in essa contenuto al codice dei beni culturali e del paesaggio e al PPTR - «nella sostanza» consente all'ente gestore del parco, in via transitoria, di derogare con propri provvedimenti alla disciplina d'uso contenuta nel PPTR.

In particolare, tali deroghe permetterebbero di realizzare opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse in violazione delle previsioni di cui agli artt. 37 e 95 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPTR.

Precipuamente, l'art. 95 NTA ammette - in deroga alle misure di salvaguardia previste dallo stesso PPTR - la sola realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità (non quindi quelle genericamente definite di interesse pubblico) unicamente se compatibili con gli specifici obiettivi di qualità di cui all'art. 37 NTA e in difetto di alternative localizzative e/o progettuali, nonché attribuisce alla Regione (e non all'ente gestore del parco) la competenza ad adottare il provvedimento di deroga.

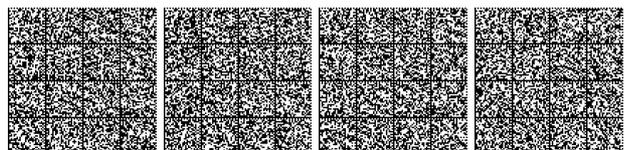
### 3.1.- La questione è fondata.

Per costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenze n. 276 e n. 134 del 2020, e n. 68 del 2018) il principio della prevalenza del piano paesaggistico rispetto a tutti gli strumenti di pianificazione territoriale, inclusi quelli relativi alle aree protette, sancito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, integra una regola di tutela primaria del paesaggio in nessun modo derogabile ad opera della legislazione regionale che, nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, deve rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un surplus di tutela e non un regime peggiorativo (*ex plurimis*, sentenze n. 141 del 2021 e n. 215 del 2018).

Del resto, questa Corte ha di recente ribadito che il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito adottare normative che deroghino o contrastino specificamente con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto (sentenze n. 101, n. 74, n. 54 e n. 29 del 2021). A queste ultime appare certamente riconducibile l'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, in quanto «espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 182 del 2006).

La disposizione oggetto di censura non rispetta la gerarchia dei piani fissata dal legislatore nazionale, in quanto disciplina unilateralmente in modo diverso e meno restrittivo rispetto al PPTR vigente, adottato d'intesa con lo Stato, beni paesaggisticamente vincolati (il parco «Costa Ripagnola»), richiamando solo formalmente il rispetto delle disposizioni contenute nel PPTR, che tuttavia vengono svuotate dei loro essenziali contenuti di tutela.

Infatti, la disposizione impugnata consente - in virtù di provvedimento di deroga emesso dall'ente gestore del parco - la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse se sussistono rilevanti motivi di interesse pubblico, mentre le NTA del PPTR prevedono - in virtù di un provvedimento della Regione - esclusivamente la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità solo se compatibili con gli specifici obiettivi di qualità dettati dalle medesime NTA e in difetto di alternative localizzative e/o progettuali.



È proprio detto profilo di competenza ad integrare un evidente contrasto tra disposizione impugnata e norma paesaggistica, poiché il provvedimento di deroga adottato dall'ente parco assurge non a titolo aggiuntivo, bensì sostitutivo di quello regionale, salvi naturalmente gli ulteriori titoli edilizi e paesaggistici del caso.

A fronte delle evidenziate difformità di disciplina, deve dunque ritenersi che la clausola di salvezza contenuta nella disposizione impugnata con riguardo al piano paesaggistico e al codice dei beni culturali e del paesaggio costituisca una mera clausola di stile, priva di reale portata precettiva e in nessun modo in grado di elidere il sostanziale svuotamento della disciplina d'uso di cui al PPTR.

In conclusione, introducendo un regime peggiorativo del bene paesaggistico, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il parametro interposto invocato (art. 145, comma 3, cod. beni culturali), con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.- Il ricorrente censura con argomentazioni analoghe l'art. 25, comma 5, della legge regionale impugnata che, in relazione al parco «Mar Piccolo», riproduce in termini identici l'art. 8, comma 6, testé esaminato con riguardo al parco «Costa Ripagnola», con l'unica differenza di ammettere deroghe ai divieti di nuove costruzioni solo per la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità e non per quelle genericamente di interesse pubblico.

4.1.- La questione è fondata.

Nonostante siano suscettibili di essere autorizzate solo opere pubbliche e di pubblica utilità analogamente a quanto previsto dall'art. 95 NTA, permangono le differenze già evidenziate tra disposizione impugnata e normativa paesaggistica con riguardo sia all'organo decisionario (l'ente gestore del parco in luogo della Regione), sia alle condizioni previste per l'adozione del provvedimento di deroga, assai più stringenti nel caso del PPTR (compatibilità con gli obiettivi di qualità previsti dalle NTA e difetto di alternative localizzative e/o progettuali).

5.- È altresì censurato l'art. 9, comma 1, lettere *f*, *g* e *h*), della legge regionale impugnata (rubricato «Regime autorizzativo») che ammette, fino all'approvazione del piano per il parco «Costa Ripagnola» e salvi eventuali vincoli maggiormente restrittivi, la realizzazione di determinati interventi edilizi, che secondo il ricorrente sarebbero in contrasto con la disciplina d'uso della fascia costiera contenuta nel PPTR, con conseguente violazione del parametro interposto di cui all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali.

6.- In particolare, la lettera *g*) consente «limitatamente alla zona 3 di cui all'articolo 3 e ai fabbricati di recente edificazione, non aventi valore storico-documentale, legittimamente autorizzati alla data di entrata in vigore del parco ricadenti in zona 2 e zona 1 di cui all'articolo 3, la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *d*), del d.p.r. 380/2001 e gli interventi di nuova costruzione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *e*), del d.p.r. 380/2001».

Nelle zone 1 e 2 del parco «Costa Ripagnola» è quindi ammessa la realizzazione di interventi di ristrutturazione dei fabbricati esistenti e legittimi, privi di valore storico-documentale, e nella zona 3 anche la realizzazione degli interventi di nuova costruzione, tra i quali sono compresi la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati e l'ampliamento di quelli esistenti.

Secondo il ricorrente tale disciplina sarebbe in contrasto con la norma di tutela della fascia costiera contenuta nella scheda PAE 008 (Scheda di identificazione e di definizione delle specifiche prescrizioni d'uso degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico) relativa al parco «Costa Ripagnola», parte integrante del PPTR.

6.1.- La questione è fondata.

Infatti, la scheda PAE 008 prevede che entro 300 metri dalla costa è vietata la realizzazione di qualsivoglia opera edilizia, salvo la trasformazione di manufatti legittimamente preesistenti - esclusa la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario - per una volumetria aggiuntiva non superiore al 20 per cento, purché vengano rispettate ulteriori condizioni, ovvero che tali interventi: «siano finalizzati all'adeguamento strutturale o funzionale, all'efficientamento energetico e alla sostenibilità ecologica degli immobili; - comportino la riqualificazione paesaggistica dei luoghi; - non interrompano la continuità naturalistica della fascia costiera, assicurando nel contempo l'incremento della superficie permeabile e la rimozione degli elementi artificiali che compromettono visibilità, fruibilità e accessibilità del mare nonché percorribilità longitudinale della costa; - garantiscano il mantenimento, il recupero o il ripristino, di tipologie, materiali, colori coerenti con i caratteri paesaggistici del luogo, evitando l'inserimento di elementi dissonanti e privilegiando l'uso di tecnologie eco-compatibili; - promuovano attività che consentono la produzione di forme e valori paesaggistici di contesto (agricoltura, allevamento ecc.) e fruizione pubblica (accessibilità ecc.) del bene paesaggio».

La disposizione impugnata, invece, consente in zona 3 la realizzazione di interventi di nuova costruzione e, nell'intero territorio del parco (zone 1, 2 e 3), interventi di ristrutturazione dei fabbricati esistenti e legittimi, privi di valore storico-documentale, senza alcun vincolo di volumetria e senza il rispetto delle ulteriori condizioni elencate dalla scheda PAE 008.



Di conseguenza, in ragione delle manifeste difformità testé evidenziate tra disciplina d'uso dettata dal PPTR e disposizione oggetto di censura, la clausola di salvezza in quest'ultima contenuta con riguardo a «eventuali vincoli maggiormente restrittivi» assurge ancora una volta a mera clausola di stile, priva di reale portata precettiva e in alcun modo in grado di elidere il sostanziale svuotamento del contenuto della norma di tutela paesaggistica statale.

In conclusione, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il principio di sovraordinazione della pianificazione paesaggistica, introducendo un trattamento peggiorativo del bene paesaggistico parco «Costa Ripagnola», con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

7.- L'art. 9, comma 1, lettera *f*), della legge regionale impugnata ammette «limitatamente alla zona 2 di cui all'articolo 3, la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *d*) del d.p.r. 380/2001».

7.1.- La questione prospettata dal Governo nei termini già indicati in precedenza è fondata.

Invero, anche tale disposizione consente interventi di ristrutturazione vietati dal PPTR, non escludendo la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario, eccezione prevista dalla scheda PAE 008, e non prescrivendo il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni elencate nella scheda in questione.

8.- L'art. 9, comma 1, lettera *h*), della legge regionale impugnata ammette con riguardo alle zone 2 e 3 e con riguardo alla zona 1 limitatamente ai fabbricati di recente edificazione, non aventi valore storico-documentale, la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura massima del 15 per cento della loro superficie utile, nonché la realizzazione di interventi di adeguamento tecnologico e/o igienico-sanitario.

8.1.- La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

Quanto alla prima previsione (interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura massima del 15 per cento della loro superficie utile) la censura è fondata, in quanto la disposizione impugnata non prescrive il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni elencate dalla scheda PAE 008 per la trasformazione di manufatti legittimamente esistenti, oltre a non escludere per le zone 2 e 3 la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario (eccezione prevista dalla scheda PAE 008).

Diversamente, gli interventi di adeguamento tecnologico e/o igienico-sanitario non risultano vietati dalla scheda PAE invocata, che per sua espressa previsione - oltre agli interventi di trasformazione di manufatti legittimamente esistenti alle condizioni già descritte - consente tutti quegli interventi da essa non esplicitamente vietati, elencati al punto 2 della scheda; non rientrando in tale elenco, gli interventi considerati devono ritenersi conformi alle previsioni del PPTR.

È pertanto necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera *h*), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, limitatamente all'inciso «la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura del 15 per cento della loro superficie utile e».

9.- L'art. 26, comma 1, lettere *g*), *h*) e *i*), della legge regionale impugnata (rubricato «Regime autorizzativo») ammette, fino all'approvazione del piano per il parco «Mar Piccolo» e salvi eventuali vincoli maggiormente restrittivi, la realizzazione di determinati interventi edilizi, che secondo il ricorrente sarebbero in contrasto con la disciplina d'uso della fascia costiera contenuta nel PPTR di cui alla scheda PAE 140, identica per contenuto alla scheda PAE 008 già esaminata con riguardo al parco «Costa Ripagnola», con conseguente violazione del parametro interposto di cui all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali.

10.- In particolare, la lettera *h*) consente limitatamente alla zona 3 «la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *d*) del d.p.r. 380/2001».

10.1.- La questione è fondata.

Invero, la disposizione impugnata ammette gli interventi di ristrutturazione indicati senza escludere la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario, eccezione prevista dalla scheda PAE 140, e senza prescrivere il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni elencate dalla scheda considerata.

11.- L'art. 26, comma 1, lettera *g*), impugnato prevede «sull'intero territorio del parco, la realizzazione degli interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*) del d.p.r. 380/2001».

11.1.- La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

La disposizione impugnata deve essere intesa come riferita ai soli interventi non vietati dalla scheda PAE 140, che per sua espressa previsione - oltre a quelli di trasformazione di manufatti legittimamente esistenti alle condizioni già descritte - consente tutti quelli da essa non esplicitamente vietati, elencati al punto 2 della scheda.

12.- L'art. 26, comma 1, lettera *i*), della legge regionale impugnata ammette «limitatamente alle zone 2 e 3, la realizzazione di interventi di adeguamento di tipo tecnologico e igienico-sanitario connessi all'applicazione delle normative vigenti in materia agro-zootecnica, nonché di interventi necessari alla messa a norma delle strutture, degli edifici e degli impianti relativamente a quanto previsto in materia igienico-sanitaria, sismica, di sicurezza ed igiene sul lavoro, di superamento delle barriere architettoniche».



12.1.- La questione non è fondata, nei termini precisati al punto 11.1.

13.- Da ultimo, viene impugnato, per mero errore materiale, l'art. 26, comma 2, in realtà da intendersi riferito all'art. 26, comma 1, lettera j) della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, concernente il solo parco «Mar Piccolo», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli articoli da 239 a 253 cod. ambiente in tema di bonifica dei siti inquinati.

Ai sensi della disposizione oggetto di censura, fino all'approvazione del piano per il parco e fermi restando eventuali vincoli maggiormente restrittivi, sono consentiti: «j) gli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale definiti nell'ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del Sito di interesse nazionale di cui al decreto del Ministero dell'Ambiente 10 gennaio 2000 (Perimetrazione del sito di interesse nazionale di Taranto) e finalizzati a minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito» (il parco «Mar Piccolo» rientra nel territorio del sito di bonifica di interesse nazionale indicato).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri un'interpretazione «rigorosa» della disposizione potrebbe indurre a ritenere non consentiti gli interventi diversi da quelli in essa specificamente menzionati, tra cui le misure d'emergenza. Al contrario, un'interpretazione «sistematica» della norma condurrebbe all'opposta soluzione di includere tra gli interventi ammessi anche le ulteriori misure e procedure previste dalle norme invocate del codice dell'ambiente, contenute nel Titolo V della Parte quarta, del decreto legislativo n. 152 del 2006, rubricato «Bonifica di siti contaminati» (articoli da 239 a 253).

L'eventuale adesione, dunque, alla prima delle due opzioni interpretative, ritenuta maggiormente «rigorosa», farebbe emergere profili di illegittimità costituzionale della disposizione regionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia «tutela dell'ambiente», in cui è ricompresa la disciplina dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati.

13.1.- La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

In tema di bonifica dei siti inquinati - la cui disciplina rientra nella materia di competenza esclusiva statale della «tutela dell'ambiente» (da ultimo, sentenze n. 231 e n. 28 del 2019) - la legislazione regionale può introdurre solo norme idonee a realizzare un innalzamento dei livelli di tutela ambientale o comunque non derogatorie in senso peggiorativo rispetto a quelle contenute nel codice dell'ambiente (sentenze n. 215 del 2018, n. 247 del 2009 e n. 214 del 2008).

Al riguardo, va rimarcato che la disposizione impugnata è immune da effetti peggiorativi, anzi nemmeno introduce una disciplina attinente ai livelli di tutela ambientale.

Questo perché la medesima si limita a richiamare, quale disciplina transitoria, quelle misure ed interventi definiti nell'ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del sito di interesse nazionale di Taranto (procedura oggetto di disciplina assai stratificata, che non si esaurisce negli articoli del codice dell'ambiente dedotti dal ricorrente quali parametri interposti), senza contenere alcun riferimento a specifiche norme del codice di settore e senza introdurre espressioni deroghe alle medesime.

Di conseguenza, l'eventuale omessa menzione di alcune delle misure e/o procedure previste dal codice dell'ambiente non può certo escluderne l'applicazione.

Tale conclusione è avallata da una interpretazione sistematica della norma oggetto di censura, interpretazione peraltro indicata come plausibile dallo stesso ricorrente, che deve tener conto della disciplina vigente in cui la medesima si inserisce ed escludere quei significati che renderebbero il testo incoerente con il sistema.

Tra gli interventi ammessi vanno dunque incluse le ulteriori misure e procedure disciplinate dal codice dell'ambiente e dalla legislazione di settore, anche se non espressamente menzionate dalla norma impugnata.

In definitiva, l'art. 26, comma 1, lettera j) della legge reg. Puglia n. 30 del 2020 non deroga alle disposizioni del codice dell'ambiente invocate dal ricorrente, né - trattandosi di mera norma di rinvio - introduce una disciplina riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo»);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettere f) e g), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020;



3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, limitatamente alle parole «la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura del 15 per cento della loro superficie utile e»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 5, della legge reg. Puglia n. 30 del 2020;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020;

6) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettere g), i) e j), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210251

N. 252

*Sentenza 23 novembre - 23 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Adozione e affidamento - Adozione di minori residenti all'estero - Adozione da parte di persona non coniugata residente in Italia - Possibilità di presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero e chiedere di essere dichiarata idonea all'adozione legittimante - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto convenzionale al rispetto della vita privata - Inammissibilità della questione.**

- Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 29-bis.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

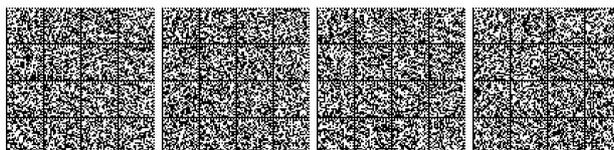
## LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 29-bis, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), promosso dal Tribunale per i minorenni di Firenze, nel procedimento instaurato da R. B., con ordinanza del 26 novembre 2020, iscritta al n. 1 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di R. B., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;  
uditi l'avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Romano Vaccarella per R. B.;  
deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 26 novembre 2020 (reg. ord. n. 1 del 2021), il Tribunale per i minorenni di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nella parte in cui non prevede che anche la persona non coniugata e residente in Italia possa presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero e chiedere di essere dichiarata idonea all'adozione legittimante.

Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU), poiché - non fornendo un quadro normativo chiaro in ordine ai diritti riservati alla persona non coniugata e residente in Italia - non consentirebbe alla stessa di orientare le proprie scelte in funzione di effetti giuridici prevedibili, determinando così un'interferenza indebita nella sua vita privata.

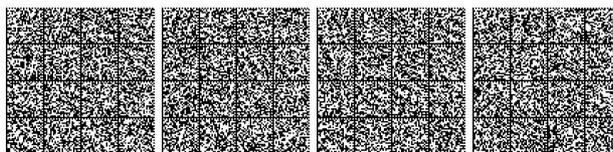
2.- Il Tribunale per i minorenni di Firenze è chiamato a decidere in ordine al ricorso con cui una cittadina italiana non coniugata chiede di essere dichiarata idonea all'adozione internazionale di un minore straniero. Il giudice *a quo* riferisce che la ricorrente ha un lavoro a tempo indeterminato, non ha pendenze penali e ha sostenuto la visita medico-legale che ne ha accertato la sana e robusta costituzione psicofisica. A seguito di apposita indagine psicologica e socio-familiare è emerso un quadro rassicurante anche sotto il profilo della consapevolezza del progetto adottivo, delle caratteristiche psicologiche e dell'attitudine ad adottare.

Il Tribunale rimettente precisa che il dubbio di legittimità costituzionale attiene alla sola adozione "piena", non essendo opponibile alla ricorrente, quale persona non coniugata, alcuna preclusione all'adozione in casi particolari.

2.1.- Il giudice *a quo* ritiene, in primo luogo, che l'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983 non contrasti con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto alla fattispecie di cui all'art. 36, quarto comma, della stessa legge, che consente ai cittadini italiani, anche non coniugati, che risiedono all'estero da almeno due anni, di ottenere il riconoscimento della piena efficacia dell'adozione avvenuta nello Stato estero, in conformità ai principi della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, ratificata e resa esecutiva con legge 31 dicembre 1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri).

2.2.- Il giudice *a quo* ritiene parimenti non fondata - in riferimento agli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU - la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983, laddove preclude alla persona non coniugata, residente in Italia, di chiedere l'accertamento giudiziale dell'idoneità all'adozione e, quindi, di far valere i propri diritti in un giusto processo, in cui questi possano essere adeguatamente esaminati.

2.3.- Il rimettente ritiene viceversa rilevante e non manifestamente infondata - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui impedisce alle persone non coniugate di essere valutate ai fini dell'idoneità all'adozione piena di minori stranieri, al di fuori dei casi particolari di cui all'art. 44 della stessa legge.



Osserva il giudice *a quo* che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha chiarito che la nozione di vita privata ai sensi dell'art. 8 CEDU è un concetto ampio che comprende, tra l'altro, il diritto all'autonomia personale e allo sviluppo individuale. La *ratio* primaria dell'art. 8 CEDU è quella di proteggere l'individuo da interferenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche. Il rimettente ritiene che la domanda di idoneità all'adozione, in quanto ancorata al diritto di autodeterminarsi in ordine alla propria vita privata, rientri pienamente nell'alveo dell'art. 8 CEDU.

In questo contesto, il legislatore italiano si sarebbe determinato ad ammettere la possibilità dell'adozione monoparentale, nelle forme di cui all'art. 44 della legge n. 184 del 1983, sia nei casi di adozione nazionale, sia nel caso di adozione internazionale.

Negli ultimi anni, l'intera materia avrebbe subito, sia a livello normativo sia a livello giurisprudenziale, una trasformazione per effetto del nuovo assetto del diritto di famiglia e della nuova formulazione dell'art. 74 del codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), che consacra l'unicità dello stato di figlio, ampliando il concetto di parentela, in cui sono ricompresi anche i figli adottivi, con l'unica espressa eccezione degli adottati maggiorenni. Pertanto, il vincolo di filiazione non è più esclusiva emanazione dell'istituto matrimoniale.

Ad avviso del giudice *a quo*, il quadro normativo in tema di adozioni monoparentali presenta un elevato grado di incertezza, dovuto a una normativa interna altamente frammentata, capace di incidere negativamente sulla capacità dei singoli di operare scelte legate alla propria vita e di poterne prevedere e programmare le conseguenze giuridiche. In alcuni casi sarebbe ammessa l'adozione da parte di persone non coniugate e, al contempo, sarebbero previste limitazioni che richiederebbero chiarezza e omogeneità, anche in ordine alla rispettiva *ratio*. Quest'ultima è spesso rinvenuta nel diritto alla bigenitorialità eterosessuale perfetta, ma ciò potrebbe porsi in contrasto con la tutela dell'interesse preminente del minore.

La mancanza di un quadro univoco in materia di accesso al diritto di autodeterminarsi in ordine all'adozione renderebbe estremamente gravosa e incerta la posizione delle persone non coniugate. Ciò determinerebbe un'indebita interferenza nella vita privata, in violazione dell'art. 8 CEDU. Al riguardo, è richiamata la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione seconda, 14 maggio 2013, Gross contro Svizzera.

Tale situazione renderebbe necessaria una chiara presa di posizione politica e legislativa che permetta alle persone non coniugate di autodeterminarsi in ordine alla propria aspirazione alla genitorialità. La materia dell'adozione monoparentale richiederebbe dunque un'armonizzazione, che rimetta in gioco e verifichi la validità, alla luce del mutato contesto sociale, della *ratio* sottesa alla scelta legislativa di limitare il diritto delle persone non coniugate ad aspirare all'adozione, consentendo loro di operare scelte orientate e coerenti, all'interno di una cornice normativa chiara e prevedibile.

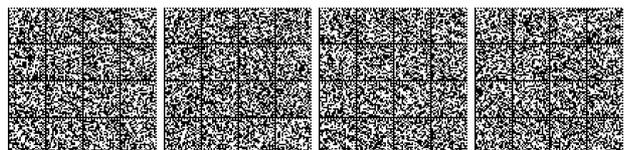
Il giudice *a quo* ravvisa, pertanto, un contrasto tra l'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983 e l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, nella parte in cui, non fornendo un quadro normativo chiaro dei diritti riservati alla persona non coniugata residente in Italia, ivi compresa la possibilità di chiedere di essere dichiarata idonea all'adozione piena di un minore straniero, non consentirebbe di orientare le proprie scelte in funzione di effetti giuridici prevedibili, determinando così un'indebita interferenza nella sua vita privata.

3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

3.1.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, non vi sarebbe alcuna incertezza in ordine alle possibilità adottive consentite alle persone non coniugate residenti in Italia. La normativa, indubbiamente complessa, sarebbe comunque chiara nel consentire l'accesso all'adozione piena alle sole coppie unite in matrimonio, salvo alcune eccezioni in favore di persone non coniugate, in casi particolari ben delineati e circostanziati.

3.1.1.- L'interveniente osserva che, con riferimento all'adozione piena, l'art. 6 della legge n. 184 del 1983 richiede che gli adottanti siano «uniti in matrimonio da almeno tre anni» e che «tra i coniugi non deve sussistere e non deve avere avuto luogo negli ultimi tre anni separazione personale neppure di fatto».

D'altra parte, nei casi di cui all'art. 44 della stessa legge, è stata prevista la possibilità di accedere all'adozione anche da parte di persone non coniugate. Questa disciplina è stata introdotta per tutelare il diritto del minore alla famiglia in situazioni che non avrebbero consentito di giungere all'adozione piena, ma nelle quali la soluzione dell'adozione rappresenti una soluzione opportuna ed auspicabile. Essa costituisce, dunque, uno strumento di chiusura, volto a realizzare il preminente interesse del minore ad essere accolto in una famiglia.



In definitiva, l'idoneità adottiva deve essere valutata effettuando un bilanciamento tra l'aspettativa degli aspiranti genitori adottivi di formare una famiglia tramite l'adozione di un minore ed il diritto di quest'ultimo di trovare una famiglia accudente. Ciò porta a concludere che i minori adottabili abbiano diritto non ad una famiglia qualsiasi, ma alla "migliore delle famiglie possibili", che il legislatore ha individuato nella famiglia bigenitoriale, che offra garanzie di stabilità tramite il legame del matrimonio e sia formata da un uomo e da una donna, secondo il principio dell'*imitatio naturae*, sotteso all'art. 6 della legge n. 184 del 1983.

In questa prospettiva, l'interveniente fa rilevare che l'art. 4 della legge 19 ottobre 2015, n. 173 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare) ha integrato la lettera *a*) dell'art. 44 della legge n. 184 del 1983, prevedendo che il minore può essere adottato da persone a lui legate da preesistente rapporto stabile e duraturo, «anche maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento». Non è precluso, quindi, al genitore affidatario non coniugato di adottare il minore che ha in affidamento, esclusa la possibilità del suo reingresso nella famiglia biologica, detta soluzione sia ritenuta quella che in concreto ne realizza meglio l'interesse.

L'Avvocatura generale dello Stato fa rilevare che la stessa giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto che l'accesso a questa forma di adozione è consentito anche alle persone singole ed alle coppie di fatto, nei limiti di età indicati e sempre che l'esame delle condizioni e dei requisiti imposti dalla legge, sia in astratto (l'impossibilità dell'affidamento preadottivo), sia in concreto (l'indagine sull'interesse del minore), facciano ritenere sussistenti i presupposti per l'adozione speciale (è richiamata l'ordinanza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 26 giugno 2019, n. 17100).

3.1.2.- Con riferimento alle adozioni internazionali, l'art. 29-*bis* della legge n. 184 del 1983 si riferisce a «persone [...] che si trovano nelle condizioni prescritte dall'articolo 6», ossia coniugi «uniti in matrimonio da almeno tre anni», in assenza di precedenti separazioni, anche di fatto. Dunque, l'adozione legittimante si fonda sui medesimi presupposti, sia che si tratti di adozione nazionale, sia che si tratti di adozione internazionale.

L'art. 36, quarto comma, della legge n. 184 del 1983 appresta poi uno strumento ulteriore, consentendo il riconoscimento dell'adozione al cittadino italiano che abbia perfezionato il relativo *iter* all'estero, in conformità alla legge straniera, e che dimostri di aver soggiornato continuativamente nel Paese straniero e di avervi avuto la residenza da almeno due anni.

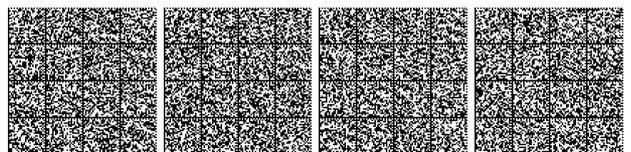
3.1.3.- Alla luce di queste considerazioni, osserva l'Avvocatura generale dello Stato, l'adozione da parte di persona non coniugata è ammissibile (qualora conforme all'interesse del minore) laddove la stessa sia in grado di dimostrare l'esistenza di un legame, di fatto o di diritto, con l'adottando. Ciascuna delle fattispecie considerate dal legislatore comporta, infatti, la valutazione di una relazione già esistente. Anche quando è chiamato a riconoscere in Italia il provvedimento straniero di adozione, ai sensi del citato art. 36, quarto comma, il giudice non si limita a delibare la sentenza straniera, ma deve altresì valutare che sussista l'interesse del minore all'adozione. Tale valutazione è possibile in quanto il minore è già entrato nello status familiare dell'adottante, al momento della pronuncia dell'adozione straniera, o addirittura prima. È, dunque, in virtù di questo preesistente legame che l'ordinamento interno consente alla persona non coniugata di acquisire lo status di genitore adottivo.

In conclusione, osserva la difesa statale, nell'ordinamento italiano l'adozione da parte del singolo è strettamente correlata all'interesse di ciascun minore, individuato in epoca antecedente alla valutazione dell'idoneità adottiva del richiedente.

Alla luce di questo quadro normativo e della *ratio* sopra descritta, non vi sarebbe alcuna incertezza nella disciplina, essendo possibile distinguere con chiarezza i casi in cui la domanda di adozione monoparentale potrebbe essere accolta e non sarebbe, dunque, ravvisabile la violazione dell'art. 8 CEDU.

D'altra parte, osserva l'Avvocatura generale, non ogni soggettiva incertezza su una disposizione legislativa si traduce in una violazione dell'art. 8 CEDU, poiché rilevano solo quelle incertezze che facciano venire meno il requisito della prevedibilità della regola giuridica. Nel caso in esame, una simile situazione non sarebbe configurabile, in quanto il contesto normativo consente a chiunque di stimare come "prevedibile" che una persona non coniugata non avrebbe accesso all'adozione legittimante, ma solo, ricorrendone le condizioni, all'adozione di cui all'art. 44 della legge n. 184 del 1983.

3.2.- La difesa statale osserva, d'altra parte, che la CEDU non riconosce un generico diritto ad adottare e che l'art. 8 non impone agli Stati l'obbligo positivo di garantire l'accesso all'adozione, sia nel caso in cui i richiedenti siano coppie, coniugate o meno, sia nel caso in cui siano singoli. Né un obbligo di questo genere sarebbe collegabile alla ratifica, da parte dello Stato italiano, della Convenzione europea sull'adozione di minori, firmata a Strasburgo il 24 aprile 1967, che riconosce il diritto del singolo di adottare un minore. Del resto, la prova dell'inesistenza di tale obbligo sarebbe data anche dall'omessa ratifica da parte dell'Italia della nuova Convenzione europea sull'adozione dei minori, firmata a Strasburgo il 27 novembre 2008, che, agli artt. 2 e 7, lettera *b*), prevede la possibilità di adozione per le persone non coniugate.



Sul punto, osserva l'Avvocatura generale dello Stato, la giurisprudenza della Corte EDU riconosce agli Stati un ampio margine di apprezzamento, direttamente connesso alla necessità di assicurare la tutela dell'interesse superiore del minore. Anche questa Corte di recente ha escluso la violazione dei parametri convenzionali in materia di famiglia e di adozione, rilevando che «la giurisprudenza della Corte EDU ha affermato in più occasioni che, nelle materie che sottendono delicate questioni di ordine etico e morale, gli Stati conservano - segnatamente quanto ai temi sui quali non si registri un generale consenso - un ampio margine di apprezzamento» (sentenza n. 230 del 2020) e che, sempre secondo questa pronuncia, è riservata al legislatore, quale «interprete della volontà della collettività», la scelta di quelle soluzioni che assicurino «il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzi come maggiormente radicati».

L'Avvocatura generale osserva, quindi, che - se è vero che le fonti internazionali e pattizie non creano effetti vincolanti per lo Stato nella materia in esame - non può essere invocata la violazione dell'art. 8 CEDU e dell'art. 117, primo comma, Cost. Né, d'altra parte, il giudizio di legittimità costituzionale sarebbe la sede istituzionale per apprezzare la denunciata distonia tra il mutato contesto sociale e il tessuto normativo vigente o per elaborare un bilanciamento degli interessi coinvolti in senso diverso da quello operato dal legislatore. Le prospettate esigenze di riforma possono, infatti, essere valutate dai soggetti abilitati ad esprimere in sede politica, grazie al meccanismo rappresentativo e democratico, le reali istanze della collettività.

3.3.- Sotto altro profilo, la difesa dello Stato osserva che, sebbene il Tribunale rimettente abbia censurato l'art. 29-*bis* della legge n. 184 del 1983, tuttavia la disciplina oggetto di censura non si ritrova in questa disposizione, bensì negli artt. 6 e 44 della medesima legge, che disciplinano, rispettivamente, le condizioni di accesso all'adozione legittimante e all'adozione nei casi particolari.

La mancata censura di tali disposizioni pregiudicherebbe il vaglio di legittimità costituzionale e ne renderebbe frammentario l'esito. Infatti, l'auspicato intervento sarebbe circoscritto al solo art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, relativo alle adozioni internazionali, e l'ipotetico accoglimento della questione finirebbe per creare un'indebita disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'adozione nazionale.

3.4.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale non sarebbero fondate.

La legge n. 184 del 1983 è ispirata all'intento di assicurare al minore la "migliore famiglia possibile", da intendere come la famiglia bigenitoriale che offra garanzie di stabilità tramite il legame del matrimonio. A tale obiettivo si accompagna, nei casi particolari di cui all'art. 44 della stessa legge, la tutela della continuità di rapporti già consolidati.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, la censura del rimettente concernente la *ratio* sottesa a questa disciplina - rinvenuta nel diritto alla bigenitorialità eterosessuale perfetta - porterebbe ad indirizzare il sindacato di questa Corte sul merito della scelta legislativa. Il dubbio di legittimità costituzionale tocca temi eticamente sensibili, in relazione ai quali l'individuazione di un ragionevole punto di equilibrio delle contrapposte esigenze spetta al legislatore. Le relative scelte, non costituzionalmente obbligate, sono sindacabili al solo fine di verificare se sia stato realizzato un bilanciamento non irragionevole di quelle esigenze e dei valori ai quali si ispirano.

D'altra parte, osserva l'interveniente, in passato il contenuto della filiazione veniva principalmente identificato nella patria potestà. L'attenzione si è successivamente spostata sul legame personale e sul ruolo del figlio che, con le sue esigenze e le sue aspirazioni, condiziona lo svolgimento del rapporto, per la preminenza del suo diritto afferente all'identità personale. Pertanto, il diritto alla genitorialità sussiste se esso corrisponde al migliore interesse per il minore, secondo la formula rinvenibile nella Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176 (a questo riguardo, sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 197 del 1986 e n. 11 del 1981). Alla luce di questi principi, la questione sollevata dal Tribunale per i minorenni di Firenze sarebbe manifestamente infondata.

4.- Nel giudizio dinnanzi a questa Corte si è costituita R. B., quale parte ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la parte osserva che per la Convenzione de L'Aja la qualità di persona coniugata è del tutto irrilevante e tutti i Paesi membri dell'Unione europea consentono l'adozione da parte di persona non coniugata.

Nel caso in esame, la questione di legittimità costituzionale non riguarderebbe la previsione, in sé, dell'art. 6 della legge n. 184 del 1983, ossia la scelta di riservare ai coniugi l'adozione interna, ma solo la ragionevolezza dell'estensione di questa disciplina all'adozione internazionale.

Ciò posto, la previsione del requisito del coniugio ai fini dell'idoneità all'adozione internazionale si risolverebbe in un'ingerenza nella vita privata del tutto sproporzionata rispetto al ruolo che l'Italia, quale Stato di accoglienza del minore, è chiamato a svolgere: la Convenzione de L'Aja richiederebbe, infatti, un'attenta ed accurata valutazione dell'idoneità della persona che aspira a svolgere la funzione genitoriale, ma ciò non implicherebbe necessariamente la qualità di persona coniugata.



Ad avviso della parte, il rispetto del principio di proporzionalità richiederebbe non solo che tra il mezzo (qualità di coniugato) ed il fine (un'adozione che soddisfi il superiore interesse del minore) vi sia una connessione razionale, ma anche che il mezzo consenta di conseguire benefici adeguatamente superiori ai sacrifici imposti agli altri diritti. Del resto, la stessa Convenzione de L'Aja escluderebbe che la previsione della qualità di coniuge consenta di conseguire benefici tali da compensare i sacrifici imposti alle scelte di vita privata dell'adottante. Ciò renderebbe ingiustificata l'ingerenza nella vita privata dell'adottante, e la violazione dell'art. 8, secondo paragrafo, CEDU.

Ad avviso della parte, anche nell'ordinamento italiano le numerose ipotesi di adozione riconosciute a persone non coniugate dimostrerebbero il carattere sproporzionato della pretesa che chi risiede stabilmente in Italia, per aspirare all'adozione internazionale, modifichi le proprie scelte di vita.

La parte fa rilevare che la qualità di coniugato non può ragionevolmente influire, in termini di benefici, su alcuno degli elementi che la stessa Convenzione de L'Aja, all'art. 15, impone di considerare al fine di tutelare il superiore interesse del minore (identità; capacità legale ed idoneità all'adozione; situazione personale, familiare e sanitaria; ambiente sociale; motivazioni per l'adozione; attitudine a farsi carico dell'adozione; caratteristiche dei minori).

Pertanto, l'imposizione di una scelta di vita privata del tutto incongrua rispetto alle attitudini genitoriali oggetto della valutazione di cui all'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983 si risolverebbe in un artificioso e arbitrario collegamento tra uno status personale e l'idoneità all'adozione, che sarebbe viceversa radicalmente negato, sia dalla Convenzione de L'Aja, sia dall'ordinamento italiano.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale per i minorenni di Firenze, con ordinanza del 26 novembre 2020 (reg. ord. n. 1 del 2021), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nella parte in cui non prevede che anche la persona non coniugata e residente in Italia possa presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero e chiedere di essere dichiarata idonea all'adozione legittimante.

Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 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, poiché - non fornendo un quadro normativo chiaro in ordine ai diritti riservati alla persona non coniugata e residente in Italia - non consentirebbe alla stessa di orientare le proprie scelte in funzione di effetti giuridici prevedibili, determinando così un'interferenza indebita nella sua vita privata.

2.- In via preliminare, è necessario esaminare le eccezioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato.

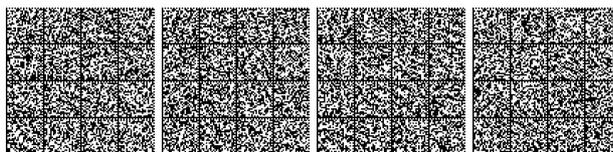
2.1.- L'Avvocatura generale eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del censurato art. 29-bis, comma 1, in ragione dell'incompletezza del quadro normativo considerato dal giudice *a quo*. Infatti, laddove esso fosse stato considerato nella sua pienezza e complessità, sarebbe emersa con chiarezza la *ratio* che lo sostiene, così da escludere ogni incertezza, essendo possibile distinguere i casi in cui una domanda di adozione monoparentale potrebbe in astratto essere accolta da quelli in cui non lo sarebbe.

2.1.1.- L'eccezione non è fondata.

Nel caso in esame, sulla premessa che non sarebbe opponibile alla ricorrente, quale persona non coniugata, alcuna preclusione all'adozione in casi particolari, ai sensi dell'art. 44 della legge n. 184 del 1983, il rimettente appunta le proprie censure sulla norma che non consente alle persone non coniugate di accedere all'adozione piena. Il fondamento normativo di questa preclusione è quindi correttamente individuato negli artt. 6 e 29-bis, comma 1, della stessa legge, che prevedono il requisito del coniugio ai fini dell'idoneità all'adozione piena.

Così delimitata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice *a quo*, l'incompleta illustrazione delle possibilità di adozione monoparentale già riconosciute dall'ordinamento, nonché della loro evoluzione normativa e giurisprudenziale - puntualmente richiamate dall'interveniente - non ne inficia l'ammissibilità. Si tratta, infatti, di elementi di valutazione che attengono al merito della questione, come emerge anche dalla stessa prospettazione dell'Avvocatura, secondo la quale una completa ricostruzione del quadro normativo avrebbe consentito di escludere ogni incertezza e di superare le censure formulate dal rimettente.

2.2.- Deve essere altresì respinta l'eccezione di inammissibilità per l'erronea o incompleta individuazione della norma censurata.



2.2.1.- Ad avviso della difesa statale, la mancata censura degli artt. 6 e 44 della legge n. 184 del 1983 pregiudicherebbe il vaglio di legittimità costituzionale, rendendone frammentario l'esito, essendo la denunciata illegittimità circoscritta al solo art. 29-*bis*, comma 1, che regola le adozioni internazionali. Secondo la difesa statale, l'ipotetico accoglimento della questione finirebbe per creare un'indebita disparità di trattamento di tale disciplina rispetto a quella delle adozioni nazionali.

2.2.2.- Il requisito del coniugio ai fini dell'idoneità all'adozione nazionale è previsto espressamente dall'art. 6 della legge n. 184 del 1983, cui la disposizione censurata fa integrale richiamo. Il giudice *a quo* - pur consapevole della simmetrica preclusione derivante dal richiamato art. 6 per l'adozione nazionale - ha limitato le proprie censure al solo art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, ritenendo, con motivazione non implausibile, di essere chiamato a fare applicazione di questa disposizione nel giudizio *a quo*, instaurato proprio al fine di ottenere l'idoneità all'adozione internazionale.

D'altra parte, la considerazione delle ricadute sistematiche di un eventuale accoglimento della questione - in quanto propriamente destinata alla valutazione del merito della stessa - non influisce sulla sua ammissibilità.

3.- Deve essere, inoltre, dichiarata l'inammissibilità delle ulteriori censure formulate dalla parte costituita.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la parte ricorrente nel giudizio *a quo*, deduce il carattere sproporzionato della previsione del requisito del coniugio, sia rispetto al ruolo che l'Italia, quale Stato di accoglienza dell'adottando, è chiamata a svolgere, sia rispetto al fine di realizzare il superiore interesse del minore. Ad avviso della parte interveniente, dalla qualità di coniugato di chi richieda l'adozione non conseguirebbero benefici tali da compensare i sacrifici imposti alle scelte di vita privata dell'adottante e ciò renderebbe ingiustificata l'ingerenza.

Tuttavia, questi argomenti si pongono al di fuori del perimetro tracciato dall'ordinanza di rimessione. In essa, la violazione dell'art. 8 CEDU non deriva dal carattere sproporzionato e per ciò stesso irragionevole della previsione, come prospettato, ma dalla mancanza di chiarezza del quadro normativo, tale da incidere negativamente sulla capacità dei singoli di autodeterminarsi in ordine alla propria vita privata.

Mentre il giudice *a quo* non contesta alcun difetto di proporzionalità nella previsione del requisito del coniugio e propone incidente di legittimità costituzionale, lamentando la mancanza di chiarezza della disciplina delle adozioni, la parte, invece, dubita della conformità a Costituzione della sproporzione e irragionevolezza del medesimo requisito e chiede a questa Corte di accertarne, sotto tale profilo, il contrasto con l'art. 8 CEDU. Ancorché la disposizione censurata ed il parametro evocato siano formalmente gli stessi, la questione illustrata dalla parte privata introduce un profilo di illegittimità costituzionale diverso e ulteriore rispetto a quello fatto proprio dal giudice *a quo*.

Le differenti prospettive da cui sono scaturiti i dubbi di legittimità costituzionale rispettivamente avanzati risultano indicative della novità delle censure formulate dalla parte. In quanto volte ad ampliare il *thema decidendum* delineato dall'ordinanza di rimessione, esse non possono essere prese in considerazione da questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 150 e n. 26 del 2020, n. 222 del 2018, e ordinanza n. 37 del 2017).

4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 8 CEDU, è inammissibile per la carente illustrazione delle ragioni di contrasto tra la disposizione censurata e il parametro interposto sovranazionale.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, è inammissibile la questione di legittimità costituzionale posta senza un'adeguata ed autonoma illustrazione, da parte del giudice rimettente, delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro evocato. Non è sufficiente, quindi, l'indicazione delle norme da raffrontare, per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione (*ex multis*, sentenze n. 120 del 2015, n. 236 del 2011; ordinanze n. 26 del 2012, n. 321 del 2010 e n. 181 del 2009).

Nel caso in esame, con riguardo al requisito del coniugio ai fini dell'idoneità all'adozione internazionale, l'ordinanza di rimessione non illustra le ragioni della dedotta antinomia tra la disposizione censurata e i principi presidiati dalla garanzia dell'art. 8 CEDU, né articola critiche mirate, che avvalorino la prospettata violazione. Il giudice *a quo* si limita a svolgere alcune considerazioni sulla nuova disciplina della filiazione scaturita dalla riformulazione dell'art. 74 del codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), e sull'evoluzione dei casi di adozione monoparentale già previsti dall'ordinamento, per desumerne - senza motivarlo - un difetto di chiarezza e frammentarietà del quadro normativo. Tali censure, tuttavia, non sono sorrette da alcuna considerazione comparativa degli istituti e delle discipline rispetto ai quali esse si manifesterebbero, né è fornita alcuna spiegazione in ordine al modo in cui la lamentata mancanza di chiarezza e omogeneità - essa stessa genericamente affermata, ma non corroborata da precipue argomentazioni - si realizzerebbe nello specifico contenuto precettivo dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, che viceversa è assunto dallo stesso rimettente nel suo univoco significato, preclusivo dell'adozione piena da parte dei non coniugati.



D'altra parte, l'ordinanza non fornisce neppure un'ideale spiegazione circa le modalità in cui l'asserito difetto di chiarezza e la frammentarietà della disciplina delle adozioni si risolverebbero nella violazione del principio del rispetto della vita privata, presidiato dalle garanzie dell'art. 8 CEDU. Infatti, anche in riferimento alla tutela convenzionale richiamata, è omessa qualsiasi motivazione sui presupposti individuati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per qualificare una situazione di incertezza normativa in termini di contrasto con il principio di non ingerenza. Al riguardo, è richiamata una sola sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sezione seconda, 14 maggio 2013, Gross contro Svizzera), che - oltre ad essere stata superata dalla successiva pronuncia della Grande camera del 30 settembre 2014 - è riferita ad un contesto normativo del tutto differente da quello in esame. In definitiva, il contrasto con il principio convenzionale di cui all'art. 8 CEDU risulta solo genericamente affermato, ma non sufficientemente argomentato.

Le rilevate lacune del tessuto argomentativo dell'ordinanza di rimessione determinano l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983 e ne impediscono la valutazione nel merito.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale per i minorenni di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210252

N. 253

*Ordinanza 2 - 23 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Approvazione dello stato di previsione della spesa per il 2022 e il 2023 nonché del prospetto delle spese di bilancio per gli stessi anni e dei conseguenti Allegati di spesa - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2020, n. 17, artt. 2, commi 2 e 3, 3, comma 1, Allegato C e Allegati di spesa.
- Costituzione, art. 81; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 79, comma 4-bis.



## 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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 3, 3, comma 1, dell'Allegato C e degli Allegati di spesa, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2020, n. 17 (Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2021-2023), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso, notificato il 22 febbraio 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2021.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 4 marzo 2021, iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 2, commi 2 e 3, e 3, comma 1, l'Allegato C e i conseguenti Allegati di spesa, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2020, n. 17 (Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2021-2023);

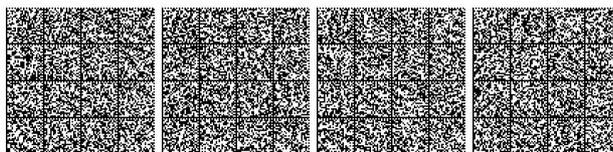
che, nel suo testo originario, l'art. 2, commi 2 e 3, stabiliva quanto segue: «2. Lo stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 2022, allegato alla presente legge, è approvato in termini di competenza per 5.996.953.279,55 euro. 3. Lo stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 2023, allegato alla presente legge, è approvato in termini di competenza per 5.859.003.036,77 euro»;

che l'art. 3, comma 1, nel suo testo originario, stabiliva: «1. In applicazione dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, sono approvati i seguenti allegati al bilancio: [...] c) prospetto delle spese di bilancio per missioni, programmi, titoli e centri di responsabilità per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione (allegato C) [...]»;

che l'applicazione delle norme impuginate, che dispongono, per ciascuno degli anni 2022 e 2023 del bilancio provinciale, lo stanziamento di somme per il concorso alla finanza pubblica inferiori a quelle di spettanza della Provincia autonoma di Bolzano, determinerebbe la mancanza di copertura finanziaria del bilancio 2021-2023 della medesima Provincia in violazione del principio dell'obbligo di copertura delle spese di cui all'art. 81 della Costituzione e dell'art. 79, comma 4-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) che definisce l'ammontare del contributo alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

che la previsione di uno stanziamento ridotto prescinderebbe dalle modalità di rideterminazione di detto contributo in violazione degli artt. 79, comma 4-*ter*, e 83 del d.P.R. n. 670 del 1972;

che la Provincia autonoma di Bolzano si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale con atto depositato il 31 marzo 2021, affermando che deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in quanto con l'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 marzo 2021, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2021-2023 e altre disposizioni) sarebbero state apportate variazioni alle disposizioni impuginate, all'Allegato C e ai conseguenti Allegati di spesa della legge prov. Bolzano n. 17 del 2020 anche per gli esercizi finanziari 2022 e 2023, in modo da assicurare l'integrale copertura della spesa secondo quanto disposto dall'art. 79 dello statuto speciale.



Considerato che le disposizioni impugnate sono state successivamente modificate dall'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 marzo 2021, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2021-2023 e altre disposizioni);

che, a seguito di tali modifiche, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso con atto depositato il 20 luglio 2021, sulla base della delibera adottata dal Consiglio dei ministri il 30 giugno 2021;

che la Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la rinuncia con atto depositato il 26 agosto 2021, sulla base della delibera della Giunta provinciale del 10 agosto 2021, n. 670;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, la rinuncia del ricorrente all'impugnazione in via principale, accettata dal resistente costituito, determina l'estinzione del processo.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210253

N. 254

*Ordinanza 2 - 23 dicembre 2021*

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

**Parlamento - Petizione alle Camere - Petizione relativa al procedimento di conversione del d.l. n. 111 del 2021, avente ad oggetto l'obbligo di certificazione verde COVID-19 (c.d. Green Pass) - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dall'avvocato Daniele Gradara, in proprio e come rappresentante dei firmatari della petizione, nei confronti di entrambe le Camere, del Presidente del Consiglio dei ministri, del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica - Lamentata violazione delle libertà fondamentali della persona, come riconosciute anche a livello europeo, delle prerogative parlamentari, della libertà di insegnamento, del diritto all'istruzione e della libertà di ricerca scientifica - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava: alla Camera, al Senato, alle loro Commissioni e ai rispettivi presidenti, non esaminare la suddetta petizione; al Consiglio dei ministri e al Presidente del Consiglio dei ministri porre la questione di fiducia sulla legge di conversione del citato decreto-legge; al Presidente della Repubblica emanarlo e promulgare la legge di conversione - Richiesta alla Corte costituzionale di sollevare dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge suddetto e della relativa legge di conversione - Inammissibilità del ricorso.**



- Petizione presentata il 1° settembre 2021 alla Camera dei deputati (n. 820) e il 7 settembre al Senato della Repubblica (n. 915), relativa al procedimento di conversione del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111, convertito, con modificazioni, nella legge 24 settembre 2021, n. 133.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 4, 7, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 19, 21, 32, 33, 34, 35, 36, 50, 67, 70, 71 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, artt. 3 e 21; regolamento (UE) n. 2021/953.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, 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

## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell’omesso esame da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica della petizione ex art. 50 della Costituzione, presentata alle Camere il 1° e il 7 settembre 2021 da 27.252 cittadini italiani, parte del corpo docente, studentesco e del personale della scuola di ogni ordine e grado e dell’università, e avente ad oggetto la conversione del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111 (Misure urgenti per l’esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, universitarie, sociali e in materia di trasporti), promosso da Daniele Granara, in proprio e in qualità di rappresentante dei firmatari della petizione, con ricorso depositato in cancelleria il 27 settembre 2021 e iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2021, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2021.

Ritenuto che, con ricorso depositato in cancelleria il 27 settembre 2021 (reg. confl. poteri n. 5 del 2021), l’avvocato Daniele Granara, in proprio e in qualità di rappresentante di 27.252 cittadini italiani, parte del corpo docente, studentesco e del personale della scuola di ogni ordine e grado e dell’università, firmatari della petizione presentata il 1° settembre 2021 alla Camera dei deputati (n. 820) - assegnata alla XII Commissione permanente (Affari sociali) - e il successivo 7 settembre al Senato della Repubblica (n. 915) - assegnata alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) - e relativa al procedimento di conversione del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111 (Misure urgenti per l’esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, universitarie, sociali e in materia di trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge 24 settembre 2021, n. 133 (legge di conversione pubblicata successivamente al ricorso), ha promosso, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 7, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 19, 21, 32, 33, 34, 35, 36, 50, nonché 67, 70 e 71 - in relazione all’art. 109 del regolamento della Camera dei deputati 18 febbraio 1971 e s.m.i. e agli artt. 140 e 141 del regolamento del Senato della Repubblica 17 febbraio 1971 e s.m.i. - e 117, primo comma, della Costituzione - quest’ultimo in relazione agli artt. 3 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 e al regolamento (UE) n. 2021/953, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021, «su un quadro per il rilascio, la verifica e l’accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell’UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19» - conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, della I e della XII Commissione permanente della Camera dei deputati, della I e della X Commissione permanente del Senato della Repubblica, nella persona dei rispettivi presidenti, del Consiglio dei ministri, del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica;

che la petizione all’origine del conflitto ha ad oggetto l’introduzione con il d.l. n. 111 del 2021, come convertito, dell’obbligo di certificazione verde COVID-19 (cosiddetto “green pass”), definita dall’art. 9, comma 1, lettera a), del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell’epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni,



in legge 17 giugno 2021, n. 87, quale certificazione di avvenuta vaccinazione contro il SARS-CoV-2 o di guarigione dall'infezione da SARS-CoV-2, ovvero di effettuazione di un test molecolare o antigenico con risultato negativo al virus SARS-CoV-2 (nel primo caso la certificazione ha una durata di 9 mesi, nel secondo di 6 mesi, nel terzo di 48 ore);

che attraverso la citata petizione i firmatari della stessa chiedevano di essere esonerati dall'obbligo di certificazione verde, in ragione di quanto garantito dagli artt. 33 e 34 Cost., opponendosi alla conversione del citato decreto-legge;

che il disegno di legge di conversione è stato approvato dalla Camera dei deputati il 21 settembre 2021, in seguito all'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo, quindi trasmesso al Senato della Repubblica il 22 settembre 2021 e definitivamente approvato il 23 settembre 2021;

che, in riferimento alla legittimazione dei proponenti, sarebbe evidente l'eadem *ratio* della petizione e del *referendum* abrogativo, riguardo a cui, com'è noto, questa Corte ha affermato la sussistenza dei requisiti di ordine soggettivo e oggettivo per sollevare conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato in capo al Comitato promotore (è richiamata la sentenza n. 69 del 1978);

che, infatti, il diritto di petizione sarebbe un diritto funzionalizzato alla partecipazione del cittadino alla formazione della volontà statale e, quindi, all'esercizio di un'attribuzione costituzionale;

che, in ragione della funzione della petizione quale forma di controllo diretto del popolo sovrano sull'operato dei propri rappresentanti, la qualificazione dei sottoscrittori come potere riconducibile allo Stato-comunità potrebbe altresì ricollegarsi, per analogia, al potere di iniziativa legislativa ed emendativo del singolo parlamentare, legittimato a presentare conflitto di attribuzione nei confronti della Camera di appartenenza;

che, nel caso di specie, i firmatari della petizione sarebbero mossi dalle «comuni necessità» che l'art. 50 Cost. esige, in quanto l'onere del green pass inciderebbe sull'esercizio delle loro libertà fondamentali e si porrebbe in violazione delle disposizioni costituzionali che le garantiscono (artt. 13, 16, 17, 19, 21, 32, 33, 34, 35 e 36 Cost.) e, prima ancora, di principi fondamentali della Costituzione (artt. 1, 2, 3, 4, 7, 9, 10 e 11 Cost.), nonché degli artt. 3 e 21 CDFUE e del regolamento n. 953/2021/UE;

che, pertanto, le Camere avrebbero dovuto obbligatoriamente tener conto della petizione presentata e discuterla, nonché pronunciarsi sulla stessa;

che, per contro, l'omesso esame determinerebbe una violazione, oltre che dei già ricordati parametri costituzionali, anche degli artt. 67, 70 e 71 Cost., poiché avrebbe inciso sul potere di emendamento, ledendo nello specifico l'art. 109 regol. Camera e gli artt. 140 e 141 regol. Senato, i quali imporrebbero l'esame delle petizioni attinenti ai progetti di legge in abbinamento ai medesimi progetti, richiedendo, allo stesso modo degli emendamenti presentati dai parlamentari, non solo tale esame, ma anche una pronuncia delle Camere sul punto, cosa non avvenuta nel caso di specie;

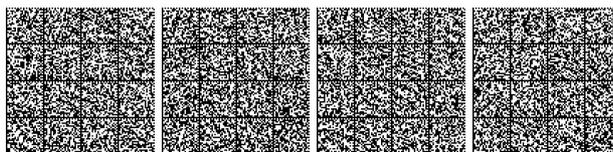
che secondo il ricorrente, al fine di decidere sul conflitto di attribuzione, questa Corte dovrebbe sollevare innanzi a sé la questione di legittimità costituzionale del d.l. n. 111 del 2021 (è richiamata l'ordinanza n. 22 del 1960), in particolare dell'art. 1, comma 6, e della legge di conversione medio tempore approvata, di cui sarebbe evidente la contrarietà al diritto europeo, agli obblighi internazionali e a diverse disposizioni costituzionali;

che, nella specie, il d.l. n. 111 del 2021, come convertito, nel richiedere il possesso della certificazione verde per coloro che accedono alle istituzioni del sistema nazionale di istruzione e alle università, imporrebbe surrettiziamente un obbligo vaccinale di cui non sussisterebbero i presupposti, poiché chi abbia scelto di non vaccinarsi, in ragione di una legittima libera scelta sancita espressamente dal citato regolamento n. 953/2021/UE, si troverebbe nella necessità di dover effettuare un test ogni 48 ore, tenuto conto che il mancato possesso della certificazione preclude l'accesso ai luoghi di lavoro e studio, potendo portare anche alla sospensione dal lavoro e dalla retribuzione;

che, in primo luogo, sarebbero violati gli artt. 1, 2, 3, 4, 7, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 19, 21, 32, 33, 34, 35 e 36 Cost.;

che ai sensi dell'art. 32 Cost., infatti, un trattamento sanitario potrebbe divenire obbligatorio con una disposizione di rango legislativo solo se di tale trattamento siano garantite sicurezza ed efficacia, poiché la tutela della collettività non potrebbe mai imporre il sacrificio del singolo, esponendolo a danni o a pericoli, salvo che il sacrificio medesimo non sia assunto dal singolo con il di lui consenso (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 118 del 1996);

che l'asserito obbligo vaccinale in questione sarebbe del tutto sui generis, innanzitutto perché indiretto, poi in quanto il consenso informato alla somministrazione del vaccino in tal modo non sarebbe né un consenso, essendo «estorto» con la «minaccia» del mancato accesso al luogo di lavoro o di studio e della sospensione senza retribuzione, né informato, in quanto non sarebbero note le controindicazioni che potrebbero derivare dalla somministrazione dei vaccini, come confermerebbero le autorizzazioni condizionate rilasciate dall'Agenzia europea per i medicinali (EMA) per i sieri vaccinali in commercio;



che di tali sieri, infatti, non sarebbero garantite né la sicurezza, né l'efficacia, poiché sarebbero parziali e non pienamente congruenti le informazioni relative all'efficacia dei vaccini nell'impedire la trasmissione del virus, la prevenzione dalla malattia e la durata della protezione, restando poco note le conseguenze, specie a lungo termine, della somministrazione;

che, in secondo luogo, gli artt. 2, 3 e 32 Cost. risulterebbero violati anche sotto un ulteriore profilo, in quanto la misura non sarebbe idonea al raggiungimento dello scopo e, in ogni caso, sarebbe evidentemente sproporzionata, tenuto conto che l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) e la Commissione europea avrebbero ufficialmente dichiarato, in plurime occasioni e sedi istituzionali, di non sapere se la somministrazione del vaccino elimini o meno la contagiosità del soggetto vaccinato;

che a giustificare la vaccinazione obbligatoria, quindi, non vi sarebbero esigenze né di prevenzione dei contagi, possibili anche dopo la vaccinazione, né di sicurezza degli ambienti scolastico e universitario, ove il contagio potrebbe comunque diffondersi;

che sarebbero altresì violati gli artt. 9, 21, 33 e 34 Cost., oltre all'art. 13 CDFUE, venendo limitati la libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione, nonché la libertà di ricerca scientifica, che non sarebbe promossa con riferimento ad altre plausibili e possibili soluzioni alla pandemia;

che sarebbero lesi anche gli artt. 1, 2, 3, 4, 35 e 36 Cost., poiché il surrettizio obbligo vaccinale confliggerebbe con la tutela del principio lavoristico, valore fondante della Costituzione repubblicana, rendendo impossibile o eccessivamente oneroso l'accesso al luogo di servizio e di studio, che invece dovrebbe essere completamente libero;

che, ancora, vi sarebbe una violazione degli artt. 1, 2, 3, 7 e 19 Cost. - in relazione alle Modificazioni al Concordato lateranense, accordo firmato a Roma il 18 febbraio 1984, reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 21 e, in particolare, all'art. 9 dell'Accordo - con riferimento agli insegnanti di religione, impedendosi al docente riconosciuto idoneo dall'autorità ecclesiastica e nominato d'intesa con l'autorità scolastica il libero accesso al luogo di servizio e il correlato diritto degli studenti ad avvalersi dell'insegnamento;

che violati sarebbero anche gli artt. 3, 21 e 52 CDFUE, il regolamento n. 953/2021/UE e l'art. 8 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, poiché l'art. 1, comma 6, del d.l. n. 111 del 2021, come convertito, introdurrebbe una discriminazione delle persone non vaccinate per scelta, mentre l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (risoluzione del 27 gennaio 2021, n. 2361, recante «Considerazioni sulla distribuzione e somministrazione dei vaccini contro il COVID-19») e il più volte citato regolamento europeo n. 953/2021//UE avrebbero chiarito che il possesso di un certificato di vaccinazione non potrebbe costituire una condizione preliminare per l'esercizio del diritto di libera circolazione o per l'utilizzo di servizi di trasporto;

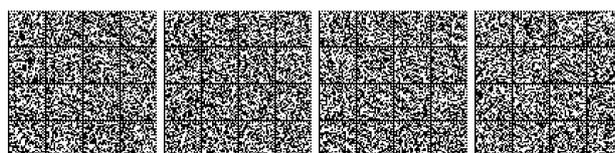
che l'obbligo di green pass, infine, sarebbe lesivo anche del patrimonio costituzionale comune degli Stati membri dell'Unione europea, in riferimento al principio personalista, al principio democratico, alla separazione dei poteri e al sistema di giustizia costituzionale;

che, in conclusione, il ricorrente chiede a questa Corte di accertare il diritto di presentare la citata petizione innanzi alle Camere, nonché di accertare e dichiarare che non spettava: alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica, alle Commissioni permanenti I e XII della Camera dei deputati e alle Commissioni permanenti I e X del Senato della Repubblica, nonché ai loro rispettivi presidenti, non esaminare la suddetta petizione; al Consiglio dei ministri e al Presidente del Consiglio dei ministri, porre la questione di fiducia sulla legge di conversione del d.l. n. 111 del 2021; al Presidente della Repubblica, emanare il d.l. n. 111 del 2021 e promulgare la legge di conversione dello stesso;

che, per effetto, la parte ricorrente, previa disposizione di idonee misure cautelari ex art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), chiede di annullare: il d.l. n. 111 del 2021 e la legge di conversione medio tempore approvata; il parere favorevole della I e della XII Commissione permanente della Camera dei deputati e il parere favorevole della I e della X Commissione permanente del Senato della Repubblica; l'atto di approvazione dell'Aula della Camera dei deputati del 21 settembre 2021 e l'atto di approvazione dell'Aula del Senato della Repubblica del 23 settembre 2021; ogni atto dei poteri dello Stato intimati in relazione alla petizione presentata;

che, in data 28 ottobre 2021, l'avvocato Daniele Granara ha depositato un'istanza di audizione alla camera di consiglio del 1° dicembre 2021, istanza rigettata con decreto del Presidente della Corte costituzionale 4 novembre 2021.

Considerato che, in questa fase del giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte è chiamata a verificare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, con sommaria delibazione limitata alla sola ammissibilità, la sussistenza della materia del conflitto, ossia che il ricorso sia stato effettivamente promosso da organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà dei poteri cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali;



che la Costituzione disciplina il diritto di petizione all'art. 50, prevedendo che «[t]utti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità»;

che tale istituto si configura quale diritto individuale, sebbene esercitabile collettivamente, regolato nella Parte I della Costituzione tra i rapporti politici, e non quale attribuzione costituzionale;

che le attribuzioni suscettibili di generare un conflitto, invece, non possono che essere quelle previste nella Parte II della Costituzione, dedicata all'ordinamento della Repubblica;

che, non a caso, anche nell'ambito del diritto europeo, la petizione è oggetto di un diritto collegato alla cittadinanza europea, regolato dall'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e dall'art. 44 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che prevedono la facoltà per i cittadini europei di presentare petizioni al Parlamento europeo;

che, inoltre, la presentazione di una petizione, a differenza di quanto preteso dal ricorrente, non determina un obbligo per le Camere di deliberare sulla stessa, né tantomeno di recepirne i contenuti, bensì un mero dovere di acquisirne il testo e assegnarlo alle commissioni competenti, come conferma la disciplina prevista nei regolamenti parlamentari;

che, in particolare, gli artt. 140 e 141 del regolamento del Senato della Repubblica 17 febbraio 1971 e s.m.i. prevedono l'assegnazione alla commissione competente per materia delle petizioni, le quali, se attinenti a disegni di legge già assegnati a commissioni, sono inviate alle stesse e discusse congiuntamente a tali disegni di legge, mentre, nelle altre ipotesi, le commissioni competenti possono deliberarne, previa nomina di un relatore, la presa in considerazione o l'archiviazione;

che ai sensi dell'art. 109 del regolamento della Camera dei deputati 18 febbraio 1971 e s.m.i., invece, le petizioni sono esaminate dalle commissioni competenti e il loro eventuale esame può concludersi con una risoluzione diretta a interessare il Governo ovvero con una decisione di abbinamento con un progetto di legge all'ordine del giorno;

che la natura, il contenuto e gli effetti giuridici del diritto di petizione, dunque, lo differenziano nettamente dagli istituti invocati dalla parte ricorrente, quali l'iniziativa legislativa popolare - che costituisce una forma di esercizio di una attribuzione, quella dell'iniziativa legislativa, che la inserisce all'interno del procedimento di formazione della legge - e, soprattutto, il *referendum* abrogativo, che consente agli elettori, attraverso un procedimento puntualmente disciplinato, di concorrere alla formazione di una decisione legislativa al di fuori delle aule parlamentari, con effetti giuridici diretti sull'ordinamento;

che siffatti istituti, facenti parte dell'ordinamento della Repubblica, sono espressione della volontà popolare, esercitata da quorum di elettori predefiniti dalla stessa Costituzione, mentre la petizione, proprio perché mero diritto individuale, può essere presentata da qualsiasi cittadino e la sua natura non cambia, come accennato, ove sottoscritta da più cittadini;

che, pertanto, non ci si trova innanzi a una funzione attribuita dalla Costituzione a un determinato numero di cittadini o elettori, ma, appunto, a un diritto del singolo, che mai potrebbe trovare tutela, quand'anche impedito, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (tra le tante, si vedano le ordinanze n. 39 del 2019, n. 164 del 2018, n. 277 del 2017, n. 256 del 2016 e n. 121 del 2011), come già chiarito da questa Corte proprio con riferimento alla petizione (ordinanza n. 85 del 2009);

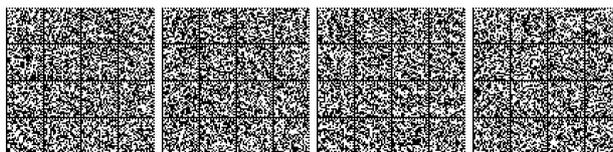
che, nel caso specie, tra l'altro, come ricordato nello stesso ricorso, la petizione è stata regolarmente ricevuta dalle Camere, numerata e assegnata alle commissioni competenti;

che, con particolare riferimento al Senato, in conformità all'art. 141 regol. Senato, l'esame del disegno di legge di conversione del d.l. n. 111 del 2021 si è svolto in Commissione X, espressamente abbinato all'esame della petizione n. 915, mentre alla Camera dei deputati (per cui l'abbinamento, come già ricordato, risulta facoltativo ai sensi dell'art. 109 regol. Camera) l'esame si è svolto presso la Commissione XII, già assegnataria della petizione;

che, di conseguenza, il conflitto è palesemente inammissibile, perché privo tanto del requisito soggettivo quanto di quello oggettivo, risultando in realtà promosso al solo scopo di portare impropriamente all'attenzione di questa Corte gli asseriti vizi di legittimità costituzionale del d.l. n. 111 del 2021 e della legge di conversione;

che la mancanza dei requisiti di ammissibilità del conflitto preclude l'esame della richiesta di autorimessione della questione di legittimità costituzionale del d.l. n. 111 del 2021, come convertito, tra l'altro manifestamente irrilevante, per la carenza del necessario nesso di pregiudizialità tra la risoluzione della questione medesima e la definizione del giudizio (si vedano la sentenza n. 313 del 2013 e l'ordinanza n. 101 del 2000);

che resta assorbita l'istanza di sospensione cautelare (ordinanze n. 198 e n. 197 del 2020).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210254

N. 255

*Ordinanza 15 - 23 dicembre 2021*

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

**Parlamento - Adeguamento, mediante delibera del Collegio dei Questori del Senato del 13 ottobre 2021, della normativa, introdotta mediante d.l. n. 52 del 2021, relativa all'obbligo della certificazione verde COVID-19 (c.d. Green pass) - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore Paragone nei confronti del Senato della Repubblica e del Governo - Lamentata menomazione delle prerogative spettanti al singolo parlamentare - Richiesta di disporre l'annullamento, previa sospensiva, delle delibera indicata - Inammissibilità del ricorso.**

- Delibera n. 406/XVIII del 13 ottobre 2021 del Collegio dei Questori del Senato.
- Costituzione, artt. 1, 3, 54, 64 e 67.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione n. 406/XVIII del 13 ottobre 2021 del Collegio dei questori del Senato della Repubblica e di ogni altro atto presupposto, omesso o collegato, promosso da Gianluigi Paragone, in qualità di senatore, con ricorso depositato in cancelleria l'8 novembre 2021, iscritto al n. 7 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2021, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 15 dicembre 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;  
deliberato nella camera di consiglio del 15 dicembre 2021.

Ritenuto che con ricorso depositato l'8 novembre 2021 (reg. confl. poteri n. 7 del 2021) il senatore Gianluigi Paragone ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica e del Governo della Repubblica, in riferimento alla delibera n. 406/XVIII del 13 ottobre 2021, adottata dal Collegio dei questori del Senato, di cui il ricorrente chiede altresì la sospensione in via cautelare;

che, secondo il ricorrente, la delibera in oggetto ha previsto il possesso della certificazione verde COVID-19 (cosiddetto green pass) quale condizione per partecipare ai lavori parlamentari in attuazione del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87, e modificato dal successivo decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening), convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165;

che, ad avviso del ricorrente, l'introduzione della normativa su detta certificazione non gli consente di svolgere liberamente l'attività di senatore, avente fonte negli artt. 1, 3, 54, 64 e 67 della Costituzione, dal momento che impedisce la partecipazione ai lavori parlamentari a coloro che non ne sono in possesso;

che il ricorrente afferma di essere rappresentante della Nazione senza vincolo di mandato e titolare pro quota del potere di determinare la politica nazionale (art. 67 Cost.);

che la suddetta disciplina certificazione verde, introdotta al Senato mediante la delibera n. 406/XVIII, violerebbe l'art. 64, primo comma, Cost.;

che, in particolare, imporre ai senatori l'utilizzo di tale certificazione verde per partecipare ai lavori parlamentari, analogamente a quanto previsto per i dipendenti pubblici (art. 9-*quinquies*, d.l. n. 52 del 2021, come convertito) o per il personale degli uffici giudiziari (art. 9-*sexies*, comma 8, d.l. n. 52 del 2021, come convertito), lederebbe, da un lato, l'autonomia dei singoli parlamentari, che operano in virtù di un mandato costituzionale non equiparabile al lavoro pubblico, e, dall'altro, quella dello stesso Parlamento;

che, sotto quest'ultimo profilo, la citata disciplina, adottata attraverso un provvedimento di organi interni, in luogo di una modifica del regolamento del Senato e quindi di una votazione a maggioranza assoluta dei componenti dell'Aula, integrerebbe una violazione della riserva regolamentare e del principio di autodichia;

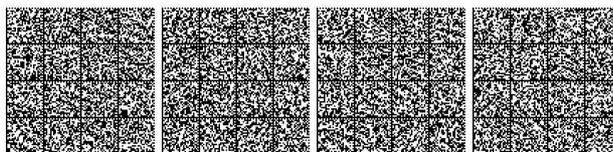
che il regolamento del Senato è ritenuto «la sola ed unica espressione dell'autonomia riconosciuta dalla Costituzione a ciascuna Camera, attraverso la quale se ne definisce specificamente l'organizzazione e il funzionamento, il procedimento per la formazione delle leggi, le procedure di controllo, di indirizzo e di informazione»;

che, pertanto, esclusivamente una modifica regolamentare avrebbe potuto legittimare «l'obbligo del possesso della certificazione verde COVID 19 e non altri atti riconducibili ad articolazioni interne di un ramo del Parlamento»;

che l'istanza cautelare sarebbe giustificata da ragioni di urgenza;

che, alla luce di quanto esposto, il ricorrente chiede che questa Corte annulli, previa sospensiva, la delibera n. 406/XVIII del 13 ottobre 2021 adottata dal Collegio dei questori, dichiarando l'illegittimità della menomazione del mandato parlamentare subita dal ricorrente.

Considerato che il senatore Gianluigi Paragone ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica e del Governo della Repubblica, in relazione alla adozione, da parte del Collegio dei Questori, della delibera n. 406/XVIII del 13 ottobre 2021, con la quale è stato previsto che i senatori posseggano ed esibiscano la certificazione verde di cui all'art. 9 del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87, e modificato dal successivo decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening), convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165, ai fini di accedere alle sedi del Senato;



che tale previsione, introdotta dalla delibera predetta e «di fatto applicata», senza che sia stato modificato il regolamento del Senato, avrebbe per effetto di menomare le prerogative costituzionali attribuite a ciascun senatore dagli artt. 1, 54, 64 e 67 della Costituzione;

che, secondo il ricorrente, il senatore che accede alle sedi del Senato senza esibire il certificato verde può essere raggiunto dalla sanzione, prevista dall'art. 67, comma 3, del regolamento del Senato della Repubblica 17 febbraio 1971 e s.m.i., della interdizione di partecipare ai lavori dello stesso per un periodo non superiore a dieci giorni di seduta. A tale sanzione rinvia lo stesso art. 67, comma 4, regol. Senato per fatti di particolare gravità, che si svolgano nel recinto del palazzo del Senato, ma fuori dell'Aula;

che la delibera oggetto di conflitto dà atto che il Consiglio di Presidenza del Senato ha deciso, in data 5 ottobre 2021, di ricondurre all'art. 67, comma 4, appena citato, l'accesso da parte dei senatori alle sedi parlamentari senza l'esibizione di detta certificazione verde. Per effetto di ciò, al ricorrente sarebbe precluso l'esercizio delle proprie prerogative costituzionali, e ciò avverrebbe «in violazione della riserva di regolamento» parlamentare prevista dall'art. 64 Cost. Infatti, prosegue il ricorso, sarebbe spettato «alle Camere, e non a singole articolazioni interne, eventualmente adeguarsi alla previsione normativa» introdotta dall'art. 9-*quinquies*, comma 12, del d.l. n. 52 del 2021, come inserito dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 127 del 2021, come convertito, secondo cui «[g]li organi costituzionali, ciascuno nell'ambito della propria autonomia, adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni» concernenti l'impiego delle certificazioni verdi COVID-19 in ambito lavorativo pubblico;

che, inoltre, dall'art. 9-*quinquies* del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, dovrebbe desumersi che la certificazione verde possa essere richiesta solo ai lavoratori, e quindi ai dipendenti del Senato, ma in nessun caso ai senatori;

che l'atto oggetto del conflitto andrebbe sospeso in via cautelare;

che, in questa fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni delineata da norme costituzionali;

che l'ordinanza n. 17 del 2019 di questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare e ha affermato che esse possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato, a condizione che vi sia una violazione manifesta della prerogativa, rilevabile nella sua evidenza già in sede di sommaria delibazione (nello stesso senso, anche ordinanze n. 67 e n. 66 del 2021; n. 197, n. 176, n. 129, n. 60 del 2020; n. 275 e n. 274 del 2019);

che, in ogni caso, tale violazione non può riguardare esclusivamente la scorretta applicazione dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera (ordinanze n. 193, n. 188, n. 186 del 2021 e n. 86 del 2020);

che il ricorso è inammissibile;

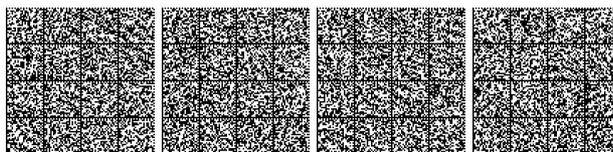
che, anzitutto, la «spiccata autonomia» di cui godono gli organi costituzionali (sentenza n. 129 del 1981) impone di escludere che la decretazione d'urgenza possa formulare condizioni atte ad interferire con (fino potenzialmente ad impedire) lo svolgimento dell'attività propria dell'organo. In particolare, «l'essenza della garanzia contro l'interferenza di altri poteri che la Costituzione riconosce alle Camere è data proprio dalla esclusività della capacità qualificatoria che il regolamento parlamentare possiede», anche quanto allo svolgimento dei lavori (sentenza n. 379 del 1996);

che, pertanto, l'art. 9-*quinquies*, comma 12, del d.l. n. 52 del 2021, come introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 127 del 2021, come convertito, secondo cui gli organi costituzionali adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni concernenti la certificazione verde può e deve essere interpretato nel senso che esso preservi integralmente la libera valutazione di opportunità dell'organo, e delle Camere nel caso di specie, in ordine all'an, al quando e al quomodo del processo di adeguamento;

che, di conseguenza, nessun argomento può essere tratto dalla disciplina normativa prescritta per i lavoratori pubblici dal citato art. 9-*quinquies*, per desumere da quest'ultima la menomazione delle prerogative costituzionali dei senatori;

che, pertanto, il ricorso, nella parte in cui sostiene che dalla predetta disposizione dovrebbe trarsi il divieto, per il Senato, di richiedere l'esibizione della certificazione verde ai suoi componenti, è inammissibile;

che, a parere del ricorrente, la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali si sarebbe prodotta a seguito della decisione di introdurre la certificazione verde per i senatori in forza di una mera delibera del Collegio dei questori, anziché per il tramite di una modifica del regolamento del Senato, assunta a maggioranza assoluta dei suoi componenti;



che anche tale profilo del conflitto è inammissibile; infatti, il ricorrente trascura che la introduzione della certificazione verde è stata inizialmente decisa dal Consiglio di Presidenza del Senato con delibera del 5 ottobre 2021, che non è stata resa oggetto di conflitto, e solo successivamente quest'ultima è stata recepita dal Collegio dei questori. Con detta delibera il Consiglio di Presidenza si è basato sull'interpretazione secondo cui il mancato possesso della certificazione verde da parte del senatore, in occasione dell'accesso alle sedi del Senato, fosse sussumibile nella fattispecie di cui all'art. 67, comma 4, regol. Senato;

che, secondo tale norma, «[p]er fatti di particolare gravità che si svolgano nel recinto del palazzo del Senato, ma fuori dell'Aula, il Presidente può ugualmente investire del caso il Consiglio di Presidenza il quale, sentiti i Senatori interessati, può deliberare le sanzioni di cui ai commi precedenti», ovvero sia l'interdizione dai lavori parlamentari per un periodo non superiore a dieci giorni di seduta;

che, pertanto, e a prescindere da ogni altro profilo, l'atto oggetto del conflitto si limita ad adottare una specifica interpretazione dell'art. 67 regol. Senato sicché è del tutto improprio sostenere la necessità che il regolamento stesso sia modificato, quando la fattispecie in esame è già disciplinata nelle forme emerse all'esito di detta interpretazione, sulla quale il ricorrente, peraltro, non prende alcuna posizione;

che, inoltre, il ricorrente stesso afferma che il *modus procedendi* osservato dagli organi del Senato avrebbe infranto la riserva di regolamento che l'art. 64 Cost. pone «a garanzia della autodichia delle Camere». In altri termini, tale impostazione del ricorso fa emergere un ulteriore profilo di inammissibilità, atteso che il ricorrente non rivendica la lesione di una sua propria prerogativa, ma di una competenza che la Costituzione attribuisce semmai all'intero Senato (ordinanza n. 67 del 2021), né, con riguardo all'impedimento ad esercitare le proprie prerogative costituzionali, il ricorso motiva in ordine ad ulteriori profili che renderebbero l'introduzione della certificazione verde lesiva di tali attribuzioni;

che il ricorso ha omissis di dimostrare adeguatamente se la predetta certificazione e i presupposti che la consentono siano tali da costituire un effettivo impedimento all'esercizio delle attribuzioni proprie del senatore;

che, in definitiva, l'intero ricorso è inammissibile;

che la dichiarazione di inammissibilità del ricorso preclude l'esame dell'istanza cautelare (ordinanze n. 193 del 2021; n. 197, n. 196 e n. 195 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore Gianluigi Paragone con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

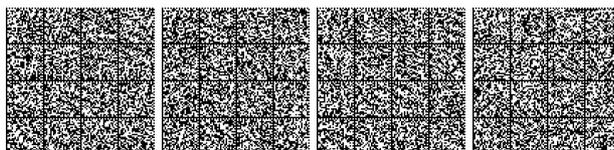
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 256

Ordinanza 15 - 23 dicembre 2021

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

**Parlamento - Adeguamento, mediante delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati e delibera e nota del Collegio dei Questori, rispettivamente del 22 settembre 2021, del 12 ottobre 2021 e del 13 ottobre 2021, della normativa, introdotta mediante d.l. n. 127 del 2021, relativa all'obbligo della certificazione verde COVID-19 (c.d. Green pass) - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dall'onorevole Pino Cabras e da altri sette deputati - Lamentata menomazione delle prerogative spettanti al singolo parlamentare, violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, e parità di trattamento - Richiesta di non spettanza al Governo di adottare il d.l. n. 127 del 2021, né all'Ufficio di Presidenza della Camera e al Collegio dei Questori di adottare le delibere e la nota indicate, nonché richiesta di disporre l'annullamento, previa sospensiva, di tali atti, e alla Corte costituzionale di sollevare, dinanzi a se stessa, questione di legittimità costituzionale del d.l. n. 127 del 2021 - Inammissibilità del ricorso.**

- Decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, come convertito, art. 1, comma 1, introduttivo dell'art. 9-*quinquies* del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87; deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 22 settembre 2021; deliberazione del Collegio dei Questori della Camera dei deputati del 12 ottobre 2021; nota dei Deputati Questori del 13 ottobre 2021 (prot. n. 2021/0021473/GEN/CPA).
- Costituzione, artt. 1, 3, 32, 67, 64, 66, 71, 72 e 117, primo comma; regolamento della Camera dei deputati, art. 16; regolamenti (UE) 2021/953 e 2021/954 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

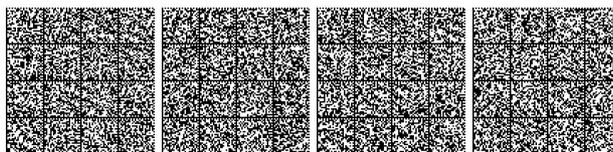
*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening), convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165, nonché dell'art. 1, comma 1, del medesimo decreto-legge, introduttivo dell'art. 9-*quinquies*, comma 12, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87, della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 22 settembre 2021, della deliberazione del Collegio dei questori della Camera dei deputati del 12 ottobre 2021, della nota del Collegio dei questori della Camera dei deputati del 13 ottobre 2021, prot. n. 2021/0021473/GEN/CPA, promosso da Pino Cabras e altri, nella qualità di deputati, con ricorso depositato in cancelleria il 12 novembre 2021, iscritto al n. 8 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2021, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 15 dicembre 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;  
deliberato nella camera di consiglio del 15 dicembre 2021.



Ritenuto che con ricorso depositato il 12 novembre 2021 (reg. confl. poteri n. 8 del 2021) Pino Cabras, Raffaele Trano, Emanuela Corda, Francesco Forciniti, Paolo Giuliodori, Alvisè Maniero, Arianna Spessotto e Andrea Vallasca, deputati appartenenti alla componente di opposizione del gruppo misto della Camera dei deputati, denominata “L’Alternativa C’è”, hanno promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo della Repubblica, della Camera dei deputati, dell’Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati e del Collegio dei questori della Camera dei deputati, in riferimento a diversi atti;

che viene anzitutto lamentata l’adozione, da parte del Governo, del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l’estensione dell’ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening), convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165, il quale, introducendo l’art. 9-*quinquies* «e, segnatamente», il suo comma 12, nel precedente decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell’epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87, ha imposto l’obbligo di possesso o esibizione della certificazione verde COVID-19 (cosiddetto green pass) ai lavoratori pubblici per l’accesso al luogo di lavoro nel periodo intercorrente dal 15 ottobre al 31 dicembre 2021;

che il suddetto comma 12 prevede, in particolare, che «gli organi costituzionali, ciascuno nell’ambito della propria autonomia, adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni di cui al presente articolo» (art. 9-*quinquies*, comma 12), comprimendo - ad avviso dei ricorrenti - l’esercizio della funzione dei parlamentari (in violazione degli artt. 1 e 67 della Costituzione), poiché sarebbe impedito loro di svolgere l’attività legislativa (violando, altresì, gli artt. 71 e 72 Cost.), e ledendo, inoltre, l’autonomia del Parlamento (artt. 64 e 66 Cost.);

che, con analoghe argomentazioni e in riferimento ai medesimi parametri, i ricorrenti ritengono che le loro attribuzioni siano lese, altresì, da diverse delibere adottate da organi interni della Camera dei deputati, le quali prevedono anche per i deputati il possesso del certificato verde per poter svolgere i lavori parlamentari presso la Camera;

che i deputati ricorrenti impugnano, in particolare:

1) la delibera dell’Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 22 settembre 2021, recante «Misure per l’adeguamento dell’ordinamento della Camera dei deputati alle disposizioni in materia di certificazioni verdi recate dal decreto-legge del 21 settembre 2021, n. 127»;

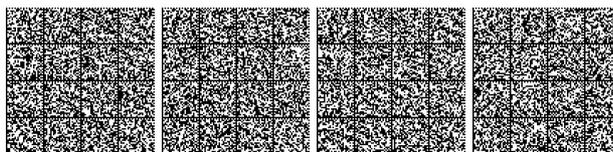
2) la delibera del Collegio dei questori della Camera dei deputati del 12 ottobre 2021, che, a sua volta, richiede ai deputati di possedere la certificazione verde, ai fini dell’accesso alle sedi della Camera;

3) la nota 13 ottobre 2021, prot. n. 2021/0021473/GEN/CPA, con la quale i deputati questori hanno dato comunicazione ai presidenti dei gruppi parlamentari della citata decisione del 12 ottobre 2021;

che, con riferimento a tali tre provvedimenti, i ricorrenti sottolineano come gli stessi prescrivano, in caso di inosservanza, sanzioni irrogabili dall’Ufficio di presidenza ai sensi dell’art. 60, comma 4, del regolamento della Camera dei deputati. Tale disposizione prevede, che, «per fatti di eccezionale gravità che si svolgano nella sede della Camera, ma fuori dall’aula, il Presidente della Camera può proporre all’Ufficio di Presidenza le sanzioni previste nel comma 3». Ovverosia, i deputati che accedono alla Camera senza il possesso del green pass possono essere interdetti dal partecipare ai lavori parlamentari per un periodo da due a quindici giorni di seduta;

che, inoltre, il ricorso propone che questa Corte sollevi di fronte a se stessa questioni di legittimità costituzionale del menzionato d.l. n. 127 del 2021, in riferimento agli artt. 3, 32, e 117 (*recte*, 117, primo comma) Cost., quest’ultimo in relazione al regolamento (UE) 2021/953, recante «Su un quadro per il rilascio, la verifica e l’accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell’UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19», e al regolamento (UE) 2021/954, recante «Su un quadro per il rilascio, la verifica e l’accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell’UE) per i cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti o residenti nel territorio degli Stati membri durante la pandemia di COVID-19», entrambi del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021;

che agli odierni ricorrenti non pare dubbio che si sia determinata «un’illegittima totale e macroscopica compressione del mandato parlamentare», al punto da impedire loro l’accesso all’aula nella quale svolgere il predetto mandato e partecipare al procedimento legislativo, «proprio al fine di fare valere la loro contrarietà all’introduzione dell’obbligo di green pass nella procedura di conversione in legge del d.l. n. 127 del 2021» Da ciò, l’asserita violazione degli artt. 1, 67, 71 e 72 Cost.;



che il ricorso afferma di essere «diretto a ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento alla regolamentazione della funzione dei singoli parlamentari, [...] tutelata da plurime disposizioni costituzionali e principi generali» (di cui agli artt. 1 e 67, 64 e 66, 71 e 72 Cost.), illegittimamente comprese;

che i ricorrenti aggiungono che l'Ufficio di Presidenza e il Collegio dei questori della Camera, con le delibere menzionate, hanno violato l'autonomia del Parlamento poiché l'introduzione del certificato verde sarebbe dovuta avvenire con una modifica del regolamento parlamentare, seguendo il procedimento di cui all'art. 16 regol. Camera e dunque con il coinvolgimento più ampio della Giunta per il regolamento e dell'aula;

che detti provvedimenti violerebbero gli artt. 64 e 66 Cost. sia da un punto di vista sostanziale, in quanto talmente invasivi delle prerogative dei singoli parlamentari da esorbitare dai limiti della disciplina della funzione dei medesimi, sia da un punto di vista formale, in quanto approvati da un nucleo ristretto di deputati;

che includere l'accesso alla Camera senza il certificato verde tra i «comportamenti idonei a turbare l'andamento dei lavori» sarebbe irragionevole, poiché atto del tutto estraneo e incompatibile alle violenze, ai tumulti, alle minacce, o alle espressioni ingiuriose, in genere riconducibili alle fattispecie turbative dei lavori dell'aula;

che l'art. 9-*quinquies*, comma 12, del d.l. n. 52 del 2021, come convertito e modificato, ad avviso dei ricorrenti, implica un vero e proprio obbligo imposto agli organi costituzionali di recepire la normativa sul certificato verde, «azzerrando» così il loro spazio di indipendenza, sia nell'an sia nel quomodo;

che gli atti oggetto del presente conflitto si porrebbero anche in contrasto con i principi di proporzionalità, ragionevolezza, adeguatezza e parità di trattamento (nella forma dell'illegittimo eguale trattamento di situazioni diverse), in violazione, così, anche dell'art. 3 Cost.;

che i ricorrenti ritengono, infatti, menomate le loro attribuzioni dalla normativa che introduce l'obbligo del certificato verde, poiché «inidonea, inadeguata e sproporzionata». Essa imporrebbe, infatti, un sacrificio eccessivo del diritto alla salute e all'autodeterminazione (art. 32 Cost.) di chi non può o non vuole sottoporsi al vaccino. Da qui, «l'inidoneità della misura individuata ad assolvere alle finalità per cui la stessa è stata prevista», in violazione dell'art. 3 Cost.;

che l'art. 3 Cost. sarebbe leso anche perché, in forza della normativa vigente, «alla Camera possono accedere non solo deputati che si sono sottoposti al tampone con esito negativo, ma anche deputati non sottoposti a tampone, vaccinati (o guariti), seppur questi ultimi possono essere diffusori del virus», insomma applicando eguali possibilità di accesso alla Camera a situazioni diverse (possibile contagiosità di vaccinati e forse anche di guariti, da un lato; presunta non contagiosità di soggetti sottoposti a tampone con esito negativo, dall'altro);

che la predetta normativa si porrebbe, peraltro, «in contrasto con il diritto eurounitario, del quale il principio di proporzionalità costituisce uno dei principali fondamenti, e quindi con l'art. 117 Cost., in virtù del ruolo di “norma interposta”»;

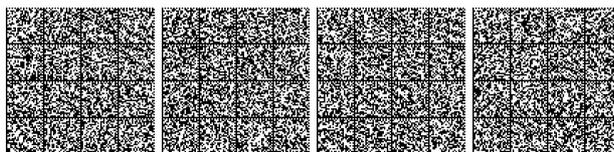
che, quindi, sarebbero in particolare violati i citati regolamenti (UE) 2021/953 e 2021/954 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021;

che la «finalità propostasi dal Governo e dagli organi interni delle Camere avrebbe potuto - e può - agevolmente, e anzi, più proficuamente, essere conseguita attraverso l'utilizzo di altre misure più efficaci (rispetto al vaccino) e di certo meno invasive dell'integrità fisica e psicologica delle persone (rispetto al vaccino ma anche agli stessi tamponi), non comportanti la lesione del diritto di autodeterminazione circa i trattamenti sanitari, di cui all'articolo 32 della Costituzione»;

che, quanto alla dedotta domanda di sospensione, anche «inaudita altera parte», si richiama la necessità di una pronuncia cautelare di questa Corte per il grave e irreparabile danno che subirebbero i ricorrenti nell'attesa di una pronuncia di merito, laddove quest'ultima intervenisse inutiliter data, ovverosia dopo il 20 novembre 2021, termine ultimo per la conversione del menzionato d.l. n. 127 del 2021.

Considerato che i deputati Pino Cabras, Raffaele Trano, Emanuela Corda, Francesco Forciniti, Paolo Giuliodori, Alvisè Maniero, Arianna Spessotto e Andrea Vallasca, deputati appartenenti alla componente del gruppo di opposizione del gruppo misto della Camera dei deputati, denominata “L'Alternativa C'è”, hanno promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo della Repubblica, della Camera dei deputati, dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, e del Collegio dei questori della Camera dei deputati;

che il conflitto ha ad oggetto, quanto al Governo, il decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening), convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165, con particolare riferimento all'art. 1, comma 1;



che tale disposizione ha introdotto l'art. 9-*quinquies*, nel corpo del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87, stabilendo, al comma 12, che «gli organi costituzionali, ciascuno nell'ambito della propria autonomia, adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni» concernenti l'impiego delle certificazioni verdi COVID-19 in ambito lavorativo pubblico;

che le disposizioni alle quali la norma si riferisce impongono di «possedere ed esibire» la certificazione verde «ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro»;

che, con delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 22 settembre 2021, si è adottato l'indirizzo di ascrivere all'art. 60, comma 4, del regolamento della Camera dei deputati la condotta del deputato che acceda alle sedi della Camera «senza previa esibizione di valida certificazione verde Covid-19», nel periodo compreso tra il 15 ottobre e il 31 dicembre 2021;

che, pertanto, tale fatto può comportare l'interdizione di partecipare ai lavori parlamentari per un periodo da due a quindici giorni di seduta, secondo quanto previsto dall'art. 60, comma 3, regol. Camera;

che, in conseguenza di ciò, il Collegio dei questori ha approvato la delibera del 12 ottobre 2021, con cui si sono specificate le modalità di esecuzione di quanto deciso dall'Ufficio di Presidenza;

che tale ultima delibera è stata comunicata ai presidenti dei gruppi parlamentari con nota dei deputati questori del 13 ottobre 2021;

che tutti gli atti appena indicati sono oggetto di conflitto;

che, infatti, i ricorrenti sostengono che l'intero fascio delle prerogative costituzionali proprie di ciascun deputato sia stato menomato da una catena di atti, tali da inibirne integralmente l'esercizio, posto che il parlamentare privo di valida certificazione verde può subire l'interdizione di partecipare ai lavori parlamentari, con menomazione delle attribuzioni garantite dagli artt. 1, 3, 64, 66, 67, 71 e 72 della Costituzione;

che, inoltre, la disciplina della certificazione verde (cosiddetto green pass), con riferimento a «tutti i lavoratori pubblici e privati», ed in particolare ai parlamentari, sarebbe lesiva dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, nonché del diritto alla salute e del diritto dell'Unione, con riferimento al Regolamento (UE) 2021/953, dal titolo «Su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19», e al Regolamento (UE) 2021/954, dal titolo «Su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per i cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti o residenti nel territorio degli Stati membri durante la pandemia di COVID-19», entrambi del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021;

che sarebbe infatti irragionevole e sproporzionato equiparare, ai fini del conseguimento della certificazione verde, chi sia vaccinato, da un lato, e chi sia sottoposto a tampone per verificare l'eventuale stato di positività, dall'altro;

che, a parere dei ricorrenti, «solo i tamponi, a differenza dello stato di vaccinato [...] costituiscono strumento adeguato a tutelare la salute pubblica»;

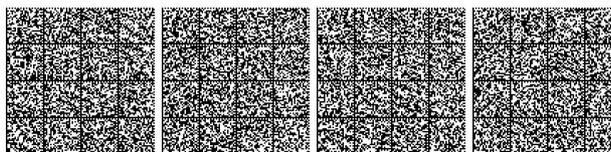
che, pertanto, il rilascio della certificazione verde a chi sia vaccinato, e l'imposizione di essa per accedere ai luoghi di lavoro, si tradurrebbe in una misura «invasiva dell'integrità fisica e psicologica delle persone», alla quale avrebbero dovuto essere preferiti altri mezzi di contrasto del contagio, in forza dei principi costituzionali sopra rammentati;

che, quindi, il menzionato d.l. n. 127 del 2021 dovrebbe divenire oggetto, «nella sua interezza», di un incidente di legittimità costituzionale, che questa Corte dovrebbe sollevare, dinanzi a se stessa, autorimettendosi le relative questioni;

che, nelle more del conflitto, gli atti che ne sono oggetto andrebbero sospesi in via cautelare;

che, in questa fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni delineata da norme costituzionali;

che l'ordinanza n. 17 del 2019 di questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare e ha affermato che esse possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato, a condizione che vi sia una violazione manifesta della prerogativa, rilevabile nella sua evidenza già in sede di sommaria deliberazione;



che, in ogni caso, tale violazione non può riguardare esclusivamente la scorretta applicazione dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera (ordinanze n. 193, n. 188, n. 186, n. 67 e n. 66 del 2021; n. 197, n. 176, n. 129, n. 86 e n. 60 del 2020; n. 275, n. 274 e n. 17 del 2019);

che, alla luce di tali principi, l'attuale ricorso è inammissibile;

che la «spiccata autonomia» di cui godono gli organi costituzionali (sentenza n. 129 del 1981) impone di escludere che la decretazione d'urgenza possa formulare condizioni atte ad interferire con (fino potenzialmente ad impedire) lo svolgimento dell'attività propria dell'organo;

che, difatti, «l'essenza della garanzia contro l'interferenza di altri poteri che la Costituzione riconosce alle Camere è data proprio dalla esclusività della capacità qualificatoria che il regolamento parlamentare possiede», anche quanto allo svolgimento dei lavori (sentenza n. 379 del 1996);

che, pertanto, l'art. 9-*quinquies*, comma 12, del d.l. n. 52 del 2021, come introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 127 del 2021, secondo cui gli organi costituzionali adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni concernenti la certificazione verde, può e deve essere interpretato nel senso che esso preservi integralmente la libera valutazione di opportunità dell'organo, e delle Camere nel caso di specie, in ordine all'an, al quando e al quomodo del processo di adeguamento. Di conseguenza, il citato d.l. n. 127 del 2021, né per tale parte, né, tantomeno, nella «sua interezza», può essere individuato quale fonte della lamentata menomazione delle prerogative costituzionali dei deputati ricorrenti, posto che, alla Camera, l'introduzione della certificazione verde consegue alla delibera dell'Ufficio di Presidenza del 22 settembre 2021, ed eventualmente agli atti parlamentari che ne sono derivati;

che il ricorso ha omesso di dimostrare adeguatamente se la certificazione e i presupposti che la consentono siano tali da costruire un effettivo impedimento all'esercizio delle attribuzioni proprie dei deputati anche con riferimento alla asserita violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, e alla violazione dell'art. 32 Cost. e del diritto dell'Unione europea;

che, sempre con riferimento alle delibere dell'Ufficio di Presidenza e del Collegio dei questori impugnate, va anche escluso che esse siano afflitte da «una contraddizione logica, prima ancora che giuridica» perché l'attribuzione costituzionale del parlamentare gli consente non già di sottrarsi alle regole che siano state legittimamente introdotte anche a suo carico dalle fonti a ciò deputate, ma semmai di attivarsi perché tali regole vengano abrogate o modificate, fermo restando però il dovere di rispettarle, finché in vigore. Perciò, le misure contestate con il ricorso non producono alcuna manifesta violazione delle prerogative riconosciute dagli artt. 1, 67, 71 e 72 Cost.;

che, a parere dei ricorrenti, la lamentata menomazione delle attribuzioni parlamentari, con lesione degli artt. 64 e 66 Cost., si sarebbe prodotta a seguito della decisione di introdurre la certificazione verde per i deputati in forza di mere delibere dell'Ufficio di Presidenza e del Collegio dei questori, anziché per il tramite di una modifica del regolamento della Camera, assunta a maggioranza assoluta dei suoi componenti;

che è del tutto improprio sostenere la necessità che il regolamento sia modificato, quando la fattispecie in esame è già disciplinata nelle forme emerse all'esito di un processo interpretativo;

che, infatti, il presupposto sul quale si è fondata la delibera dell'Ufficio di Presidenza del 22 settembre 2021 è che l'omesso possesso della certificazione verde da parte del deputato, in occasione dell'accesso alla sede parlamentare, fosse disciplinabile ai sensi dell'art. 60, comma 4, regol. Camera;

che, secondo tale norma, «per fatti di eccezionale gravità che si svolgano nella sede della Camera, ma fuori dell'Aula, il Presidente della Camera può proporre all'Ufficio di Presidenza le sanzioni previste nel comma 3», ovverosia l'interdizione dai lavori parlamentari da due a quindici giorni di seduta;

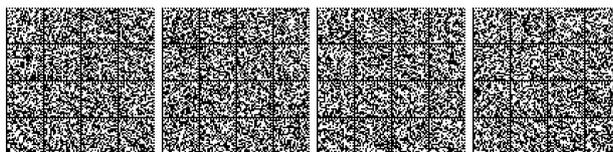
che, pertanto, e a prescindere da ogni altro profilo, gli atti oggetto del conflitto assunti dagli organi della Camera si limitano ad adottare una specifica interpretazione dell'art. 60 regol. Camera;

che, inoltre, le considerazioni dei ricorrenti in ordine alla erroneità di questa lettura dell'art. 60, comma 4, regol. Camera da parte dell'Ufficio di Presidenza e del Collegio dei questori non possono avere ingresso in questa sede, posto che attengono in questo caso ad una eventuale cattiva applicazione del regolamento della Camera, ovvero a materia non deducibile a mezzo del conflitto (*ex plurimis*, ordinanza n. 17 del 2019);

che eccede l'oggetto del presente conflitto, a causa del palese difetto di rilevanza, anche la sollecitazione rivolta a questa Corte, affinché il menzionato d.l. n. 127 del 2021 sia oggetto di un'autorimessione concernente i plurimi profili di illegittimità costituzionale che i ricorrenti vi intravedono;

che, in definitiva, l'intero ricorso è inammissibile;

che la dichiarazione di inammissibilità del ricorso preclude l'esame dell'istanza cautelare (ordinanze n. 193 del 2021, 197, n. 196, n. 195 del 2020).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dai deputati Pino Cabras, Raffaele Trano, Emanuela Corda, Francesco Forciniti, Paolo Giuliodori, Alvisè Maniero, Arianna Spessotto e Andrea Vallascas, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210256

N. 257

*Sentenza 20 ottobre - 23 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interpretazione autentica del piano paesaggistico regionale relativo al primo ambito omogeneo e delle relative norme tecniche di attuazione - Esclusione della pianificazione congiunta per una serie di opere in fascia costiera, su beni identitari e in zone agricole - Deroghe al divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane in fascia costiera - In particolare: disciplina dell'asse viario Sassari-Alghero - Violazione dei limiti statuari in materia di urbanistica ed edilizia - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 13 luglio 2020, n. 21, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s); statuto speciale per la Sardegna, art. 3, lettera f); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

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. 1 della legge della Regione Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-31 agosto 2020, depositato in cancelleria il 1° settembre 2020, iscritto al n. 75 del registro ricorsi per l'anno 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Benedetto Ballero e Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 26-31 agosto 2020, depositato in cancelleria il 1° settembre 2020 e iscritto al n. 75 del registro ricorsi per l'anno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale), deducendo il superamento dell'ambito «della competenza statutaria della Regione autonoma della Sardegna», nonché la violazione degli artt. 3, 9, 117, commi primo - quest'ultimo in relazione all'art. 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 secondo, lettera *s*), della Costituzione e, infine, il contrasto con il principio di leale collaborazione.

La normativa impugnata fornisce l'interpretazione autentica del piano paesaggistico e, in particolare, dell'obbligo di pianificazione congiunta (comma 1) e dell'ampiezza del divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie (comma 2), con particolare riguardo al lotto n. 1 dell'asse viario Sassari-Alghero (comma 3).

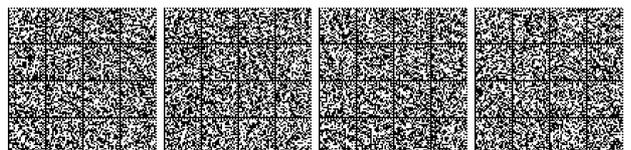
1.1.- Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., «in riferimento all'art. 3» della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), come attuato dal decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), «in relazione» agli artt. 135, 143, 145 e 156 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).

Con l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020, il legislatore regionale avrebbe sottratto unilateralmente alla copianificazione obbligatoria i beni individuati dal piano paesaggistico della Sardegna ai sensi dell'art. 134, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 42 del 2004. Tale previsione, nella versione modificata dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio) e antecedente alle novità introdotte dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), annoverava tra i beni paesaggistici «gli immobili e le aree tipizzati, individuati e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici» e non richiedeva provvedimenti «di tutela individuale e mirata».

I beni paesaggistici, individuati ai sensi dell'art. 134, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 42 del 2004, nella versione *ratione temporis* vigente, sarebbero ancora assoggettati al relativo regime di tutela, anche in virtù della natura meramente ricognitiva del vincolo. Né il mutamento dei criteri per l'individuazione dei beni paesaggistici potrebbe determinare «la perdita della qualità di bene paesaggistico», oramai acquisita in base a un «legittimo procedimento».

Peraltro, l'art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004 contemplerebbe un obbligo di copianificazione per la verifica e per l'adeguamento del vigente piano paesaggistico.

Quanto all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale impugnata, si riprometterebbe di «rendere inoperanti specifici divieti contenuti nella disciplina di piano».



Poste tali premesse, il ricorrente prospetta il contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale, in quanto la disciplina in esame contravverrebbe all'obbligo di pianificazione condivisa, riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, vincolanti anche per l'autonomia speciale.

Il ricorrente assume, inoltre, che la disposizione impugnata sia lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto si tradurrebbe in un intervento unilaterale, estraneo al percorso della «pianificazione condivisa», prescritta per i beni vincolati dagli artt. 135, 143, 145 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004, e sconfinerebbe nella competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Vi sarebbe, infine, la violazione dell'art. 9 Cost., in quanto la disposizione in esame determinerebbe «un generale abbassamento del livello di tutela».

1.2.- Il ricorrente, in secondo luogo, impugna l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 per violazione degli artt. 3, 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

Nell'intervenire «a distanza di ben 14 anni dall'approvazione del piano paesaggistico» e nell'imporre con efficacia retroattiva «un determinato significato normativo della disposizione interpretata», la legge regionale impugnata si risolverebbe in «un generale abbassamento di tutela» per i beni esclusi dall'obbligo di pianificazione congiunta, come le fasce costiere, «che rivestono un ruolo strategico nel territorio insulare regionale, a forte vocazione turistica», le zone agricole, l'edificato in zona agricola e l'edificato urbano diffuso, «contesti di particolare fragilità paesaggistica».

Il ricorrente sostiene, inoltre, che la disposizione impugnata, in difetto di motivi imperativi di interesse generale, miri a influenzare l'esito del contenzioso riguardante il «procedimento di VIA della SS 291 c.d. "della Nurra", relativamente ai lavori di costruzione del Lotto 1 da Alghero a Olmedo e del Lotto 4 tra il bivio di Olmedo e l'Aeroporto di Alghero». Nel contesto di tale contenzioso, il Ministero dell'ambiente, del territorio e del mare e il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo avrebbero espresso parere negativo e il Consiglio dei ministri, dopo il ricorso della Regione al TAR, avrebbe deliberato di superare i dissensi (art. 5, comma 2, lettera c-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»). Sarebbero violati, pertanto, il diritto a un equo processo e il principio di parità delle armi, tutelati dall'art. 6 CEDU.

1.3.- Il ricorrente, da ultimo, denuncia il contrasto dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 «per violazione del principio di leale collaborazione» in relazione agli artt. 134, comma 1, lettera c), 143, comma 2, 156, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 42 del 2004.

In punto di fatto, il ricorrente ricorda che la Regione autonoma Sardegna, il 5 settembre 2006, ha approvato il primo ambito omogeneo del piano paesaggistico regionale, con esclusivo riguardo alle aree costiere, e ha poi sottoscritto con il Ministero per i beni e le attività culturali, il 19 febbraio 2007, il protocollo di intesa per la verifica e l'adeguamento congiunto del piano già approvato e per la copianificazione del secondo ambito omogeneo riguardante le aree interne dell'isola. Tale copianificazione sarebbe estesa all'intero territorio regionale e non sarebbe dunque circoscritta ai beni vincolati in virtù del d.lgs. n. 42 del 2004. In particolare, la pianificazione congiunta sarebbe obbligatoria anche per i beni paesaggistici individuati dal piano paesaggistico del 2006 ai sensi dell'art. 134, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004, nella versione antecedente alle modifiche recate dal d.lgs. n. 63 del 2008.

Il 1° marzo 2013 la Regione e il Ministero per i beni e le attività culturali, allo scopo di definire le modalità di attuazione della pianificazione congiunta per il primo e per il secondo ambito omogeneo, avrebbero sottoscritto il disciplinare attuativo del protocollo di intesa, poi aggiornato il 18 aprile 2018. L'intensa attività di collaborazione non sarebbe ancora approdata all'approvazione definitiva di un piano paesaggistico conforme alle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

In punto di diritto, il ricorrente pone l'accento sul principio di leale collaborazione, che presiede a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni e impone di tener fede agli impegni assunti (si cita la sentenza di questa Corte n. 178 del 2018).

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che la Regione autonoma Sardegna si sia sottratta «ingiustificatamente al proprio obbligo di redazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali del Piano paesaggistico» con «iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente avviato con lo Stato», e di aver così disatteso l'impegno «di pianificare congiuntamente l'intero territorio regionale, e non solo i beni paesaggistici vincolati».

1.4.- Il ricorrente chiede a questa Corte di valutare la necessità di estendere la declaratoria di illegittimità costituzionale all'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020, in quanto privo di presupposto.

2.- Con atto depositato il 9 ottobre 2020, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna e ha chiesto di dichiarare improcedibili, inammissibili o comunque non fondate le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.



2.1.- La parte resistente ha formulato molteplici eccezioni preliminari.

2.1.1.- Le questioni sarebbero inammissibili, in quanto il ricorrente non avrebbe considerato la normativa statutaria, che attribuisce alla Regione «una competenza legislativa primaria ed esclusiva nella materia e negli ambiti trattati dagli articoli di legge impugnati».

2.1.2.- Una ulteriore ragione di inammissibilità delle questioni proposte risiederebbe nella mancata dimostrazione di «un interesse attuale, immediato e concreto» a impugnare la legge regionale in esame.

2.1.3.- Le questioni sarebbero inammissibili, anche perché poste in termini generici e oscuri, senza dar conto del pregiudizio arrecato dalla normativa impugnata. Il ricorso non conterrebbe alcun cenno alla legislazione regionale che presidia con appositi divieti la fascia costiera e non chiarirebbe per quale ragione la circoscritta esclusione dell'obbligo di pianificazione condivisa comprometta la tutela di beni comunque assoggettati alle prescrizioni del piano paesaggistico.

2.1.4.- La parte resistente eccepisce l'inammissibilità delle questioni anche per «ragioni sostanziali». Le disposizioni impugnate si limiterebbero a riprodurre gli orientamenti della giurisprudenza di questa Corte e, pertanto, continuerebbero comunque a trovare applicazione, a prescindere dall'esito del ricorso dello Stato.

2.1.5.- La difesa regionale rileva, infine, che non sono state proposte censure specifiche contro l'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata. Le relative questioni sarebbero, pertanto, inammissibili.

2.2.- Nel merito, le questioni non sarebbero comunque fondate.

2.2.1.- Ad avviso della parte resistente, la potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna nella materia edilizia e urbanistica include anche la tutela del paesaggio in virtù dell'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, che le attribuisce il compito di redigere e approvare i piani territoriali paesistici (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 51 del 2006 e n. 308 del 2013). Lo stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio, all'art. 8, salvaguarderebbe le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La disposizione impugnata rappresenterebbe esercizio della potestà legislativa primaria della Regione, così come definita dalle norme di attuazione dello statuto, e non sconfinerebbe, pertanto, nella sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

2.2.2.- Non sarebbe pertinente il richiamo all'art. 9 Cost., che non mira a riservare competenze allo Stato a scapito delle Regioni. Il precetto costituzionale, difatti, assegnerebbe alla Repubblica, e dunque anche alle Regioni e non solo allo Stato, il compito di tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

2.2.3.- Peraltro, sin dagli anni Settanta, il legislatore regionale avrebbe apprestato una tutela efficace del paesaggio, e in particolare di quello costiero dell'isola, con appositi divieti di edificazione, più rigorosi di quelli introdotti dalla normativa statale.

2.3.- Alla luce di tali rilievi, nessuno dei motivi di ricorso sarebbe fondato.

2.3.1.- Quanto al primo di essi, la Regione autonoma Sardegna disporrebbe di «una competenza esclusiva per la predisposizione ed approvazione del piano paesistico», con l'esclusione dei soli beni assoggettati alla pianificazione congiunta obbligatoria.

Anche questa Corte, con la sentenza n. 308 del 2013, avrebbe riconosciuto la legittimazione della Regione a intervenire sui beni non assoggettati all'obbligo di pianificazione condivisa, in quanto individuati in base al vecchio testo dell'art. 134 del d.lgs. n. 42 del 2004, nella versione antecedente alle modificazioni introdotte dal d.lgs. n. 63 del 2008, e privi delle caratteristiche che il legislatore statale oggi riconnette all'obbligo di pianificazione congiunta.

La Regione autonoma Sardegna - al di fuori della pianificazione condivisa - avrebbe individuato i beni paesaggistici in base all'art. 134 del d.lgs. n. 42 del 2004, nella formulazione *ratione temporis* applicabile, e dunque ben potrebbe - senza ricorrere alla pianificazione congiunta - modificare la disciplina in esame.

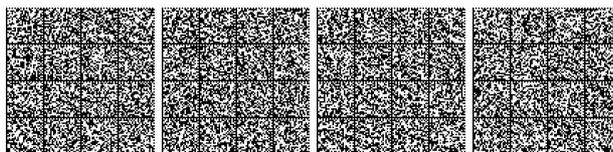
Le questioni non sarebbero fondate anche perché solo la fascia costiera è definita come bene paesaggistico.

I beni identitari non sarebbero individuati dal piano paesaggistico regionale, che non menzionerebbe le zone agricole e reputerebbe meri assetti insediativi l'edificato urbano diffuso e l'edificato in zona agricola.

2.3.2.- Neppure il secondo motivo di ricorso meriterebbe di essere accolto.

La disposizione impugnata si sarebbe limitata a precisare il significato originario delle previsioni che attribuiscono alla Regione autonoma Sardegna il potere di dettare la disciplina dei beni sottratti all'obbligo di pianificazione congiunta.

Non sarebbe precluso alla Regione, «nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria», incidere sulla disciplina dei beni estranei all'ambito applicativo della copianificazione.



La fascia costiera tutelata dal piano paesaggistico si estenderebbe fino a quattro o cinque chilometri dal mare e non coinciderebbe con il primo tratto di trecento metri dal mare tutelato dal d.lgs. n. 42 del 2004.

Quanto ai beni identitari, alle zone agricole, all'edificato in zona agricola e all'edificato urbano diffuso, non sarebbero beni paesaggistici e la Regione autonoma Sardegna avrebbe titolo per modificare la relativa disciplina.

L'assetto delineato dal legislatore regionale sarebbe comunque ragionevole, anche perché finalizzato a consentire la realizzazione di un'infrastruttura di interesse pubblico, come avrebbe riconosciuto lo stesso Consiglio dei ministri con la delibera del 29 luglio 2020, che ha superato il dissenso espresso dal Ministero per i beni e le attività culturali. Da questo punto di vista, la questione sarebbe inammissibile per carenza di interesse.

Ad ogni modo, nella soluzione del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo non verrebbe in rilievo la previsione impugnata, ma la successiva delibera del Consiglio dei ministri.

Non vi sarebbe, dunque, alcuna arbitraria ingerenza nelle funzioni giurisdizionali. L'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera configurerebbe un motivo imperativo idoneo a giustificare l'intervento del legislatore regionale, peraltro prevedibile e tutt'altro che lesivo di un affidamento consolidato.

2.3.3.- La parte resistente, infine, contesta la fondatezza anche del terzo motivo di ricorso.

Quanto al protocollo di intesa del 19 febbraio 2007, invocato dal ricorrente, sarebbe stato sottoscritto nel vigore di una diversa disciplina, integralmente sostituita dal d.lgs. n. 63 del 2008, e non sarebbe stato preceduto dalla necessaria approvazione della Giunta regionale.

Tale atto, lungi dal sancire «un vincolo assoluto alla copianificazione generale», si risolverebbe in «una mera dichiarazione di intenti» e si limiterebbe a prefigurare una collaborazione degli organi ministeriali, senza rappresentare una norma fondamentale di riforma economico-sociale idonea a vincolare l'autonomia speciale.

3.- In prossimità dell'udienza, hanno depositato una memoria illustrativa sia la parte ricorrente sia quella resistente.

3.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate.

3.1.1.- Non sarebbero fondate le eccezioni preliminari formulate dalla Regione resistente.

Quanto alla potestà legislativa primaria nella materia edilizia e urbanistica e nella materia paesaggistica, rivendicata dalla Regione autonoma Sardegna, si tratterebbe di un profilo attinente al merito delle questioni promosse.

Attinenti al merito sarebbero anche le argomentazioni circa la correttezza dell'interpretazione prescelta dal legislatore regionale.

Sarebbe poi innegabile l'interesse all'impugnazione, che scaturisce dalla mera pubblicazione di una legge regionale che il ricorrente ritenga lesiva del riparto delle competenze. Né la parte ricorrente avrebbe l'onere di dimostrare l'effettivo pregiudizio che deriva dalla dedotta violazione.

Le censure investirebbero anche i commi 2 e 3, in quanto «strettamente consequenziali» alle previsioni del comma 1, delle quali rappresenterebbero «diretta applicazione».

3.1.2.- Nel merito, le difese svolte dalla parte resistente non coglierebbero nel segno.

L'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975 attribuirebbe alla Regione autonoma Sardegna la sola potestà in materia di «redazione e approvazione del piano paesaggistico». La Regione sarebbe comunque vincolata al rispetto delle norme statali di grande riforma economico-sociale, come quelle che sanciscono l'obbligo di pianificazione congiunta.

Le disposizioni impugnite, nel disattendere le previsioni del piano paesaggistico, determinerebbero «l'abbassamento dei livelli di tutela del paesaggio» e si esporrebbero, pertanto, alle censure di contrasto con i parametri costituzionali evocati. La Regione, dopo aver ampliato la tutela di beni come la fascia costiera, protetta ben oltre i trecento metri previsti dal legislatore statale, non potrebbe diminuire «il livello di tutela precedentemente attribuito» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 141 del 2021).

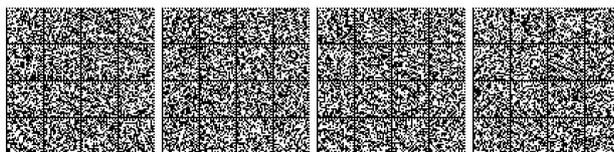
Né rileva che la Regione autonoma Sardegna abbia previsto, per le fasce costiere, un regime più rigoroso di quello delineato dal legislatore statale, in quanto tale circostanza non varrebbe a contraddire la dedotta invasione della competenza legislativa statale.

La sentenza n. 308 del 2013, richiamata dalla parte resistente, non riguarderebbe la diversa questione dell'ampiezza dell'obbligo di pianificazione congiunta, nell'ipotesi di beni paesaggistici individuati e dunque assoggettati a un vincolo che non potrebbe essere rimosso.

Le disposizioni impugnite sottrarrebbero alla pianificazione congiunta «interi categorie di beni», per le quali la Regione si sarebbe obbligata alla pianificazione congiunta con lo Stato, in base a un accordo esteso all'intero territorio regionale.

Peraltro, le fasce costiere si configurerebbero come «beni paesaggistici, come tali sottoposti al principio di irrevocabilità del vincolo sancito dal Codice e all'obbligo di co-pianificazione».

Anche i beni identitari, in virtù del particolare pregio che li contraddistingue, si attergerebbero come beni paesaggistici, che «esprimono valori riferiti al paesaggio tipico della Sardegna».



Per le zone agricole, per l'edificato in zona agricola, per l'edificato urbano diffuso, il piano paesaggistico regionale detterebbe prescrizioni e indirizzi, che non potrebbero essere modificati unilateralmente, in contrasto con «l'impegno alla copianificazione assunto dalla Regione».

3.2.- Anche la parte resistente ha confermato le conclusioni di rito e di merito già rassegnate nella memoria di costituzione.

La Regione autonoma Sardegna ha ribadito la titolarità del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale, fatto salvo il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

In virtù delle modificazioni introdotte dal d.lgs. n. 63 del 2008, l'obbligo di pianificazione congiunta, «introdotto solo nel 2008», riguarderebbe i soli beni menzionati dall'art. 143, comma 1, lettere *b)*, *c)* e *d)*, del d.lgs. n. 42 del 2004 e, quanto ai beni di cui alla lettera *d)*, soltanto gli ulteriori immobili e aree che siano stati specificamente individuati e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici, in quanto dotati dei caratteri tipici delle "bellezze naturali". Nelle altre ipotesi, non sussisterebbe alcun obbligo di pianificazione congiunta.

A tali regole, confermate anche dalla giurisprudenza di questa Corte, si sarebbe uniformata la disciplina in esame. Alla Regione autonoma Sardegna non sarebbe precluso modificare in via unilaterale la normativa d'uso che, sempre in via unilaterale, ha introdotto.

Quanto alla fascia costiera, individuata come bene paesaggistico in base alla disciplina antecedente alle modificazioni del d.lgs. n. 63 del 2008 e corrispondente a porzioni di territorio molto estese, sarebbe stato lo stesso Ministero per i beni e per le attività culturali a criticare la scelta di istituire un vincolo così ampio.

La parte resistente ribadisce che i beni identitari esulano dai beni paesaggistici.

Quanto alle zone agricole, non sarebbero neppure menzionate dal piano paesaggistico, che annovera poi l'edificato urbano diffuso e l'edificato in zona agricola tra i meri "assetti insediativi".

La difesa regionale eccepisce la carenza di interesse, in quanto la previsione impugnata si limiterebbe a rivendicare una competenza, senza derogare alle previsioni del piano paesaggistico.

Non si potrebbe ravvisare alcun interesse a impugnare neppure per il motivo di ricorso riguardante l'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020, in quanto l'infrastruttura pubblica sarebbe stata autorizzata con delibera del Consiglio dei ministri del 29 luglio 2020, che prescinde dalle previsioni della legge regionale impugnata.

Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, la difesa regionale ripropone gli argomenti già svolti nella memoria di costituzione allo scopo di negare ogni valore vincolante all'intesa del 19 febbraio 2007, redatta e sottoscritta dal solo Presidente della Giunta regionale, senza la necessaria autorizzazione di tale organo, e con l'orizzonte temporale definito di un anno, periodo questo ampiamente trascorso.

L'intesa richiamata dal ricorrente si limiterebbe a prevedere che la pianificazione deve rispettare le prescrizioni del d.lgs. n. 42 del 2004, che, all'art. 8, fa salve le più ampie competenze delle Regioni a statuto speciale.

Né si potrebbe ritenere che l'iniziativa unilaterale del Presidente della Giunta regionale possa vincolare per i successivi quindici anni la Regione e alterare il riparto di competenze, come delineato dall'art. 3 dello statuto di autonomia e dalle relative norme di attuazione.

La parte resistente disconosce poi il vincolo che deriva dai protocolli attuativi firmati da funzionari e riguardanti la gestione dei beni oggetto della pianificazione congiunta secondo il d.lgs. n. 42 del 2004.

Peraltro, a rigore, il principio di leale collaborazione non si potrebbe applicare alle procedure legislative, ove non sia direttamente imposto dalla Costituzione.

4.- All'udienza pubblica del 19 ottobre 2021, le parti hanno reiterato le conclusioni già rassegnate negli scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 75 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale).

La normativa in esame è impugnata in quanto eccederebbe «l'ambito della competenza statutaria della Regione autonoma della Sardegna» e contrasterebbe con gli artt. 3, 9, 117, commi primo - quest'ultimo in relazione all'art. 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 secondo, lettera *s)*, della Costituzione. Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione.



Il ricorrente ha chiesto di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 e, in base all'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), di valutare la necessità di estendere la declaratoria di illegittimità costituzionale anche all'art. 2 della medesima legge regionale, «poiché privo di presupposto e quindi inapplicabile».

Le disposizioni impugnate sono legate da un nesso inscindibile.

1.1.- L'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 esclude la pianificazione congiunta per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), con riguardo ai beni diversi da quelli di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

In particolare, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), che, all'art. 2, comma 1, lettera *e*), ha sostituito l'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, il piano paesaggistico regionale relativo al primo ambito omogeneo e le relative norme tecniche di attuazione (NTA), approvati con il decreto del Presidente della Giunta regionale 7 settembre 2006, n. 82, si interpretano nel senso che «sono in ogni caso sottratti alla pianificazione congiunta tra Regione autonoma della Sardegna e Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo» alcuni beni.

Il legislatore regionale identifica, al comma 1 dell'impugnato art. 1, i beni sottratti alla pianificazione congiunta nelle seguenti categorie: la fascia costiera di cui all'art. 17, comma 3, lettera *a*), NTA, come definita dall'art. 19 e disciplinata dall'art. 20 delle medesime NTA (lettera *a*); i beni identitari di cui all'art. 2, comma 1, lettera *e*), NTA, così come definiti dall'art. 6, comma 5, e disciplinati dall'art. 9 delle medesime NTA (lettera *b*); le zone agricole, l'edificato in zona agricola di cui all'art. 79 NTA e l'edificato urbano diffuso regolato dall'art. 76 NTA (lettera *c*).

1.2.- L'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 si occupa specificamente della disciplina di un bene paesaggistico, la fascia costiera, che il legislatore regionale, con il comma 1, ha inteso sottrarre all'obbligo di pianificazione condivisa.

La disposizione in esame esclude dal divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie «ogni opera il cui procedimento di realizzazione, con riferimento alla data di approvazione del PPR, si trovi a uno stadio di avanzamento nel quale è in corso la procedura di valutazione di impatto ambientale e le opere che si trovino a uno stadio più avanzato». Peraltro, l'esclusione si applica anche quando siano apportate all'opera varianti, purché non mutino «le caratteristiche generali e identificative dell'intervento».

1.3.- L'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 trae un corollario dalla disposizione di carattere generale racchiusa nel comma 2 e regola in maniera particolareggiata l'asse viario Sassari-Alghero e la «realizzazione nello sviluppo geometrico a quattro corsie del lotto n. 1», che definisce come «infrastruttura determinante per assicurare lo sviluppo sostenibile del territorio», dotata di «carattere strategico» e contraddistinta da «preminente interesse nazionale e regionale». Anche a tale infrastruttura si applicano le deroghe al divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie, poiché la sua progettazione a quattro corsie «a tutti gli effetti coincide, nelle sue caratteristiche generali e identificative, con quella già sottoposta con esito favorevole alle pregresse valutazioni di impatto ambientale e autorizzazioni paesistico-ambientali».

2.- Con riguardo a tali disposizioni, il ricorrente prospetta tre motivi di censura.

2.1.- L'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 è impugnato, in primo luogo, per contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., nonché con l'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), come attuato mediante il d.P.R. n. 480 del 1975, «in relazione agli articoli 135, 143, 145 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio)».

Il ricorrente muove dal presupposto che alla Regione autonoma Sardegna non spetti alcuna «potestà normativa primaria in materia di tutela del paesaggio» e che lo Stato possa vincolare la potestà legislativa primaria nella materia edilizia e urbanistica, comprensiva anche delle funzioni relative ai beni culturali e ambientali, con norme fondamentali di riforma economico-sociale, come quelle che impongono la pianificazione congiunta (artt. 135, 143, 145 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004).

Ad avviso del ricorrente, i beni paesaggistici già individuati in applicazione dell'art. 134, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 42 del 2004, non potrebbero essere svincolati sol perché le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 63 del 2008 oggi prescrivono provvedimenti «di tutela individuale e mirata di singoli beni o complessi» e cessano di attribuire rilievo alla «possibilità di individuare con il piano aree o categorie di immobili da assoggettare a tutela, al di fuori dello schema proprio del vincolo provvedimentale». I beni paesaggistici già individuati sono assoggettati a un «obbligo di copianificazione finalizzata alla verifica e all'adeguamento del vigente piano paesaggistico» (art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004), benché siano mutati i criteri che presiedono all'individuazione dei beni oggetto di tutela.



Le disposizioni dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale impugnata rappresenterebbero la concreta espressione del potere disciplinato dal precedente comma 1 e si prefiggerebbero, in particolare, di «rendere inoperanti specifici divieti contenuti nella disciplina di piano».

La violazione dell'obbligo di pianificazione condivisa si porrebbe in contrasto, anzitutto, con l'art. 3 dello statuto speciale, che impone il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale nell'esercizio della potestà legislativa primaria nella materia edilizia e urbanistica, concernente anche le funzioni relative ai beni culturali e ambientali.

La previsione impugnata, inoltre, nel consentire alla Regione autonoma Sardegna un intervento unilaterale sui beni vincolati, invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Alla luce del «generale abbassamento del livello di tutela» che le previsioni in esame determinano, il ricorrente denuncia il contrasto con l'art. 9 Cost., che tutela il paesaggio come «valore primario e assoluto».

2.2.- In secondo luogo, il ricorrente impugna il medesimo art. 1 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020, in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., sotto il profilo della violazione del «principio di ragionevolezza» e del «valore costituzionale primario della tutela del paesaggio», nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, per contrasto con «il principio di irretroattività della legge, come enucleato da codesta Corte costituzionale e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo» e con l'obbligo del legislatore regionale di «rispettare gli obblighi internazionali».

La disposizione impugnata, «a distanza di ben 14 anni dall'approvazione del piano paesaggistico», non interverrebbe a «chiarire l'originaria intenzione del legislatore», ma si tradurrebbe in un irragionevole e «generale abbassamento di tutela per tutte e tre le categorie di beni definite dalla norma regionale», che sottrarrebbe alla disciplina delle norme tecniche di attuazione, volte a preservarne «i caratteri peculiari di pregio paesaggistico».

Il ricorrente imputa «un uso improprio della funzione legislativa» al legislatore regionale, che è parte di una controversia pendente dinanzi al giudice amministrativo con riguardo ai «lavori di costruzione del Lotto 1 da Alghero a Olmedo e del lotto 4 tra il bivio di Olmedo e l'Aeroporto di Alghero» e avrebbe introdotto una normativa di interpretazione autentica, in difetto di motivi imperativi di interesse generale.

2.3.- Il ricorrente, infine, impugna l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 per contrasto con il principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 134, comma 1, lettera c), 143, comma 2, e 156, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 42 del 2004.

Il 19 febbraio 2007, la Regione autonoma Sardegna avrebbe sottoscritto con il Ministero per i beni e le attività culturali un protocollo di intesa finalizzato alla verifica e all'adeguamento congiunto del piano paesaggistico regionale per il primo ambito omogeneo (aree costiere) e alla pianificazione congiunta per il secondo ambito omogeneo (aree interne).

Il 1° marzo 2013, la Regione autonoma Sardegna e il Ministero avrebbero sottoscritto un disciplinare attuativo, da ultimo aggiornato il 18 aprile 2018, per definire i dettagli di una pianificazione congiunta estesa all'intero territorio regionale.

Con la previsione impugnata, la Regione autonoma Sardegna si sarebbe sottratta «ingiustificatamente» all'obbligo di redazione congiunta del piano paesaggistico e avrebbe violato l'impegno di «pianificare congiuntamente l'intero territorio regionale, e non solo i beni paesaggistici vincolati».

La disciplina in esame, pertanto, sarebbe lesiva del principio di leale collaborazione, che permea tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni e li regola in modo dinamico e impone comunque di tener fede agli impegni assunti.

3.- La difesa regionale ha articolato numerose eccezioni preliminari.

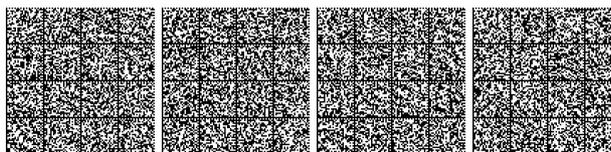
3.1.- La parte resistente, in primo luogo, imputa al ricorrente di non aver tenuto nel debito conto la potestà legislativa primaria che spetta alla Regione autonoma Sardegna nella materia dell'urbanistica e dell'edilizia e abbraccia anche profili di tutela paesaggistica e ambientale.

3.2.- Le questioni sarebbero inammissibili anche in virtù della carenza di interesse. Il ricorrente non avrebbe dimostrato in alcun modo la sussistenza di un interesse «attuale, immediato e concreto» all'impugnazione.

La carenza di interesse si apprezzerrebbe anche sotto un differente profilo.

La previsione impugnata non recherebbe alcuna deroga al piano paesaggistico regionale, ma si limiterebbe a ribadire la potestà legislativa primaria spettante alla Regione.

Non sussisterebbe alcun interesse a impugnare l'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020, in quanto l'infrastruttura pubblica sarebbe stata già autorizzata con delibera del Consiglio dei ministri del 29 luglio 2020, senza applicare la previsione impugnata.



3.3.- Il ricorrente non avrebbe neppure illustrato le ragioni che determinano un effettivo pregiudizio per l'ambiente. Le censure sarebbero, pertanto, generiche e assertive.

Il ricorrente non si sarebbe neanche confrontato con la normativa che vieta ogni edificazione nel limite di trecento metri dalla costa. Peraltro, l'esclusione della pianificazione condivisa per un ristretto novero di beni non li priverebbe della tutela prevista nel piano paesaggistico regionale.

3.4.- La parte resistente individua, inoltre, «ragioni sostanziali» che precludono l'esame del merito. Le disposizioni impugnate, lungi dall'introdurre elementi innovativi, recepirebbero gli orientamenti costanti della giurisprudenza di questa Corte e troverebbero dunque applicazione anche nell'ipotesi di accoglimento del ricorso.

3.5.- Quanto all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale impugnata, il ricorrente non avrebbe proposto specifiche censure.

Peraltro, anche a volere ritenere fondate le questioni riguardanti il citato art. 1, comma 1, la Regione sarebbe comunque legittimata a realizzare, secondo il suo «disegno organizzativo», le infrastrutture menzionate nell'art. 1, commi 2 e 3.

4.- Nessuna di tali eccezioni è fondata.

4.1.- Nel percorso argomentativo del ricorrente, è puntuale il confronto con la potestà legislativa primaria che, in base allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione, spetta alla Regione autonoma Sardegna nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica.

Il ricorrente muove dall'assunto che di tale potestà siano stati travalicati i limiti, individuati, tra l'altro, nelle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

4.2.- Sussiste l'interesse dello Stato a ricorrere contro la normativa introdotta dal legislatore regionale.

Per giurisprudenza costante di questa Corte, nel giudizio in via principale l'interesse a proporre l'impugnazione si correla alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva del riparto delle competenze e prescinde dagli effetti pregiudizievoli che tale legge abbia prodotto (sentenza n. 178 del 2018, punto 2.1. del Considerato in diritto). Il ricorrente, pertanto, non ha l'onere di provare le concrete ripercussioni della legge regionale impugnata.

Nel caso di specie, non rileva il fatto che la legge regionale non rechi deroghe al piano paesaggistico e che l'infrastruttura pubblica sia stata infine autorizzata dallo stesso Consiglio dei ministri, in virtù di un procedimento che non chiama in causa le previsioni oggi sottoposte al vaglio di questa Corte.

L'utilità che fonda l'interesse all'impugnazione attiene al «corretto inquadramento delle competenze legislative» (sentenza n. 101 del 2021, punto 2.3. del Considerato in diritto). In questa prospettiva, permane l'interesse del ricorrente a ottenere una pronuncia di questa Corte che dirimi ogni incertezza in ordine a tale inquadramento.

4.3.- Non è fondata neppure l'eccezione che fa leva sulle lacune della motivazione.

A sostegno del ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha illustrato argomentazioni circostanziate. Quanto all'effettiva incidenza delle previsioni impugnate e alla legislazione regionale che presidia con rigidi divieti la fascia costiera, si tratta di aspetti ininfluenti ai fini dello scrutinio di questa Corte, che verte sull'inosservanza dei limiti che lo statuto speciale fissa per l'esercizio della potestà legislativa della Regione autonoma Sardegna.

4.4.- L'asserita conformità dell'interpretazione autentica agli orientamenti di questa Corte è profilo che investe il merito e non preclude, in limine, la disamina delle questioni promosse.

4.5.- La disamina non può che riguardare anche i commi 2 e 3 dell'art. 1 della legge regionale impugnata.

Sin dall'atto introduttivo, il ricorrente ha evidenziato che tali previsioni rappresentano il concreto esercizio del potere di cui la Regione autonoma Sardegna ritiene di essere titolare e si prefiggono di superare i divieti racchiusi nella disciplina del piano paesaggistico (punto 1.3. del ricorso). Alla luce delle univoche indicazioni del ricorso, l'impugnazione concerne anche le disposizioni in esame e, pertanto, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità che a tale riguardo ha formulato la parte resistente.

5.- In base a tali considerazioni, le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri possono essere scrutinate nel merito.

Esse sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale, nonché all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in stretta connessione con il principio di leale collaborazione.

6.- Per giurisprudenza costante di questa Corte, la disciplina di tutela del paesaggio, in quanto concerne un bene complesso e unitario, che ha il rango di valore primario e assoluto (sentenza n. 367 del 2007, punto 7.1. del Considerato in diritto), opera come limite alla tutela degli altri interessi pubblici affidati alla cura delle Regioni e delle Province autonome (sentenza n. 164 del 2021, punto 9.1. del Considerato in diritto).



La peculiarità della disciplina dell'ambiente e del paesaggio «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007, punto 4 del Considerato in diritto).

Con precipuo riguardo alla Regione autonoma Sardegna, si deve rilevare che l'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale assegna alla stessa la potestà legislativa primaria nella materia «edilizia ed urbanistica». In attuazione della normativa statutaria, l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975 specifica che alla Regione autonoma Sardegna sono trasferite le funzioni riguardanti «la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497». Tale richiamo è stato costantemente interpretato nel senso che esso concerne i piani paesaggistici, nell'assetto delineato dal d.lgs. n. 42 del 2004, che fa salve «le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione» (art. 8), ma, allo stesso tempo, le sottopone a norme fondamentali di riforma, ivi compreso il principio della copianificazione, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.).

A tale categoria devono essere ricondotte le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (sentenza n. 103 del 2017, punto 3.4. del Considerato in diritto), con particolare riguardo alle previsioni che sanciscono l'impronta unitaria e la prevalenza della pianificazione paesaggistica e orientano non solo l'elaborazione del piano, ma anche le successive fasi di adeguamento e di revisione, in una prospettiva di più efficace garanzia dei valori protetti dall'art. 9 Cost. e di uniforme tutela sul territorio nazionale.

Alla luce di tali principi si devono ora scrutinare le previsioni denunciate.

7.- Occorre, in primo luogo, ricostruire il contesto normativo in cui le disposizioni impugnate si collocano.

Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri si inquadrano nel complesso - e tuttora incompiuto - percorso di adeguamento della pianificazione paesaggistica regionale.

La Giunta regionale, con delibera del 5 settembre 2006, n. 36/7, ha approvato in via definitiva il piano paesaggistico, relativo alle zone costiere (primo ambito omogeneo) e il Presidente della Giunta regionale, con decreto del 7 settembre 2006, n. 82, ai fini dell'entrata in vigore del piano, ne ha disposto la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna.

Il 19 febbraio 2007, il Presidente della Regione autonoma della Sardegna e il Ministro per i beni e le attività culturali hanno stipulato un protocollo di intesa e si sono impegnati, per un verso, a «completare la pianificazione paesaggistica regionale nel rispetto delle disposizioni del Codice e della legge n. 14 del 2006 entro un anno» dalla stipulazione del protocollo (art. 3) e, per altro verso, «a provvedere congiuntamente alla verifica e all'adeguamento periodico della pianificazione paesaggistica regionale, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 143, comma 3, ultimo periodo, del Codice» (art. 4).

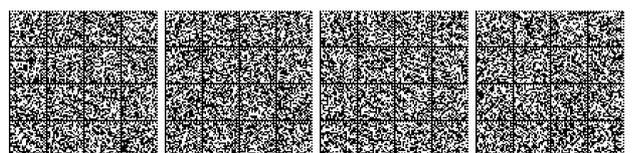
Il citato art. 143, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo vigente al momento della sottoscrizione del protocollo, consentiva alle Regioni, al Ministero per i beni e le attività culturali e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio di stipulare intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici. Il contenuto del piano elaborato congiuntamente formava oggetto di apposito accordo preliminare, chiamato altresì a stabilire «i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano» (ultimo periodo).

Specularmente, l'art. 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, nella formulazione antecedente alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 63 del 2008, accordava alle Regioni e al Ministero la facoltà di stipulare intese per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Il contenuto del piano adeguato formava oggetto di accordo preliminare tra Regione e Ministero.

Il 1° marzo 2013, Regione e Ministero hanno sottoscritto un disciplinare attuativo, approvato dalla Giunta regionale e volto a definire le modalità operative, i cronoprogrammi e i contenuti tecnici per lo svolgimento delle attività di verifica e di adeguamento del piano paesaggistico regionale dell'ambito costiero e per l'elaborazione del piano paesaggistico regionale dell'ambito interno.

Tale disciplinare espressamente richiama nelle sue premesse il protocollo di intesa del 19 febbraio 2007 e, all'art. 2, conferma la volontà delle parti di «proseguire nelle attività di pianificazione paesaggistica nelle forme e contenuti previsti» dal protocollo «e quindi per l'intero territorio regionale».

Per quel che riguarda, in particolare, la verifica e l'adeguamento del piano paesaggistico dell'ambito costiero, l'art. 3 specifica le modalità di svolgimento congiunto di tali attività e l'art. 4 tratteggia un cronoprogramma delle attività necessarie.



Queste ultime, sia con riguardo all'elaborazione del piano delle aree interne sia con riguardo alla verifica e all'adeguamento del piano delle aree costiere, sono improntate al «coinvolgimento diretto e continuo delle strutture e competenze tecniche e giuridiche delle due Amministrazioni», all'insegna della collaborazione istituzionale (art. 8) che si dispiega nell'ambito di un comitato tecnico istituito *ad hoc* (art. 9).

Il disciplinare attuativo del 1° marzo 2013 è stato aggiornato il 18 aprile 2018, con un atto che reitera il richiamo al protocollo di intesa del 19 febbraio 2007 e ribadisce l'intenzione di completare la verifica e l'adeguamento del piano paesaggistico regionale delle aree costiere e l'elaborazione del piano paesaggistico regionale delle aree interne.

Il nuovo disciplinare attuativo, in particolare, rimodula i tempi originariamente indicati per le attività di verifica e di elaborazione e rivede la composizione del comitato tecnico per la collaborazione istituzionale.

L'art. 4 disciplina le attività congiunte di verifica e di adeguamento e stabilisce che Regione e Ministero sottoscrivano l'accordo sul piano paesaggistico delle zone costiere, prima dell'approvazione definitiva dell'atto di verifica e di adeguamento del piano paesaggistico da parte della Giunta regionale.

8.- Le questioni oggi al vaglio di questa Corte si intersecano anche con l'evoluzione della normativa statale in tema di pianificazione paesaggistica.

In seguito alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 63 del 2008, l'art. 143, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio rafforza la facoltà di stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici. In virtù del novellato art. 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 le intese possono riguardare anche lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici.

Le intese previste, tanto per l'elaborazione, quanto per la verifica e per l'adeguamento dei piani paesaggistici, possono essere modulate in termini flessibili dalle parti, ma devono rispettare le condizioni insuperabili stabilite dall'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, che prescrive l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra Ministero e Regioni per i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b)*, *c)* e *d)*.

La pianificazione condivisa si impone per gli immobili e per le aree dichiarati di notevole interesse pubblico in quanto bellezze naturali (art. 143, comma 1, lettera *b)*), per le aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004 come i territori costieri, i fiumi, i torrenti, le montagne, i parchi (art. 143, comma 1, lettera *c)*), e, infine, per gli ulteriori immobili e per le aree specificamente individuati in base all'art. 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici (art. 143, comma 1, lettera *d)*, che richiama l'art. 134, comma 1, lettera *c)*).

L'art. 134, comma 1, lettera *c)*, del d.lgs. n. 42 del 2004, nell'originaria versione, includeva tra i beni paesaggistici gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani previsti dagli artt. 143 e 156.

Il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), già applicabile quando è stato approvato il piano paesaggistico della Regione autonoma Sardegna, ha richiesto, in senso restrittivo, che gli immobili e le aree sottoposti a tutela fossero anche tipizzati e individuati.

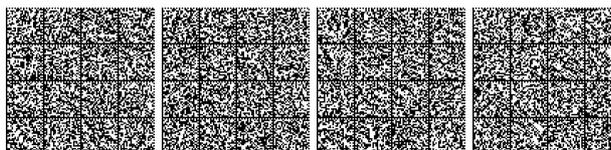
Il d.lgs. n. 63 del 2008 ha introdotto il più pregnante requisito della specifica individuazione dei beni in conformità all'art. 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio: i beni paesaggistici, oltre a essere specificamente individuati, devono soddisfare le condizioni stabilite dall'art. 136 e devono presentare, pertanto, i caratteri tipici delle "bellezze naturali".

9.- La parte resistente ha addotto questa sopravvenienza normativa a giustificazione della scelta di circoscrivere l'obbligo della pianificazione congiunta ai soli beni sottoposti a vincolo in conformità alla nuova disciplina statale. A tale scelta si raccordano le previsioni di dettaglio dei commi 2 e 3, riguardanti i beni paesaggistici, come la fascia costiera, che a tale obbligo - nella prospettazione della parte resistente - non sarebbero assoggettati.

10.- La finalità che accomuna le previsioni impugnate e giustifica la trattazione unitaria delle relative questioni di legittimità costituzionale è l'adeguamento del piano paesaggistico delle aree costiere alle novità apportate dal d.lgs. n. 63 del 2008, che ha tracciato i confini dell'obbligo di elaborazione congiunta del piano e ha definito in senso restrittivo i beni paesaggistici di cui all'art. 134, comma 1, lettera *c)*, sottoposti a tale obbligo.

Tale finalità di adeguamento traspare sia dall'art. 1, comma 1, della legge regionale impugnata, che fa decorrere dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 63 del 2008 l'efficacia delle nuove previsioni, sia dall'esame dei lavori preparatori, i quali confermano l'intenzione di rivedere in senso più duttile le prescrizioni del piano paesaggistico, eliminando gli asseriti intralci alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile dell'isola.

In tale orizzonte, si inquadra anche l'interpretazione autentica del divieto di realizzazione di strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie, che precisa l'ambito applicativo del divieto posto dall'art. 20, comma 1, lettera *b)*, numero 1), delle norme tecniche di attuazione del piano.



L'incidenza delle previsioni impugnate sul processo ancora in fieri di adeguamento del piano paesaggistico segna la peculiarità della vicenda sottoposta al vaglio di questa Corte. Tale incidenza rappresenta il fulcro delle censure del ricorrente, che menziona a più riprese le previsioni dell'art. 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, richiamate anche negli atti sottoscritti dalla stessa Regione autonoma Sardegna nel corso delle intese intavolate con lo Stato.

11.- Il piano paesaggistico deve essere aggiornato e rivisto nel contesto della procedura di adeguamento, secondo le scansioni delineate dagli artt. 143 e 156 cod. beni culturali, che fa salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome e contempla anche la facoltà di stipulare intese tra Regioni e Ministero.

Tale procedura, nel prescrivere una revisione organica, persegue l'obiettivo di preservare la complessiva efficacia della pianificazione paesaggistica, strumento esso stesso «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.» (sentenza n. 124 del 2021, punto 5.5.3. del Considerato in diritto).

Alle previsioni dettate a tale riguardo dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, in quanto coesenziali all'esigenza di garantire l'impronta unitaria e la prevalenza della pianificazione paesaggistica, si deve conformare la Regione autonoma Sardegna nell'esercizio della potestà legislativa attribuita dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione.

Il ruolo basilare della procedura di adeguamento è confermato dalla stessa normativa che la Regione autonoma Sardegna ha dettato in merito all'aggiornamento del piano (art. 11 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4, recante «Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo»), allo scopo di rafforzarne il ruolo di «principale strumento della pianificazione territoriale regionale», nella prospettiva di «un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio» (art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8, recante «Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale»).

12.- La disciplina impugnata si discosta dai principi richiamati con riguardo a punti salienti, che investono la transizione al nuovo sistema di tutela, incentrato sulla specifica individuazione dei beni paesaggistici, secondo i requisiti tipizzati dall'art. 136 cod. beni culturali; transizione che proprio un'ordinata procedura di adeguamento avrebbe dovuto governare, mediante l'approfondita valutazione dei beni paesaggistici già individuati in base alla normativa originaria e la verifica della rispondenza di tali beni ai caratteri oggi prescritti dal legislatore statale, secondo un'evoluzione che precisa e chiarisce, senza sconfessarlo in radice, l'assetto previgente.

La normativa denunciata, in tutte le previsioni in cui si articola, attua un adeguamento del piano delle aree costiere con modalità che deviano dal percorso tracciato dagli artt. 143 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004, in un quadro di regole poi specificato nelle sue concrete linee operative dalle intese intercorse tra le parti, in armonia con il principio di leale collaborazione.

Tali intese prendono le mosse dal protocollo del 19 febbraio 2007, provvisto di una chiara portata vincolante alla luce dell'univoco richiamo all'impegno delle parti, ma non si esauriscono in tale atto formale. Esse si dipanano attraverso una serrata interlocuzione, che si è svolta anche in tempi recenti, come la difesa statale non ha mancato di rilevare nel porre in risalto la peculiarità delle odierne questioni.

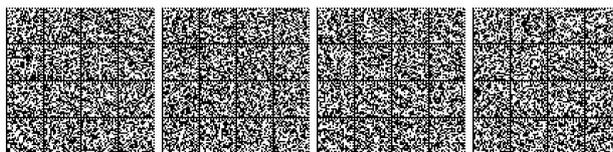
All'adeguamento condiviso del piano hanno dato impulso, tra l'altro, i disciplinari attuativi del 1° marzo 2013 e del 18 aprile 2018, approvati anche dalla Giunta, particolareggiati nel descrivere le modalità congiunte delle operazioni di verifica e di adeguamento, in coerenza con il quadro delineato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'adeguamento unilaterale del piano paesaggistico al mutato contesto normativo, in quanto dissonante rispetto al percorso prefigurato dal legislatore statale e puntualizzato dalle parti in armonia con le previsioni del Codice di settore, contravviene dunque al principio di leale collaborazione, il cui rilievo è confermato dal legislatore statale come norma di grande riforma economico-sociale che vincola l'autonomia speciale.

13.- Restano assorbite le altre censure formulate dal ricorrente e concernenti la violazione degli artt. 3, 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

14.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020.

Resta privo di oggetto l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020, che regola l'entrata in vigore della norma dichiarata costituzionalmente illegittima.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210257

N. 258

*Sentenza 1° - 24 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Documentazione amministrativa - Documenti classificati non coperti da segreto di Stato - Ordine di esibizione da parte dell'autorità giudiziaria (nella specie: nel corso di un giudizio pensionistico) - Possibilità di estrarne copia - Esclusione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di effettività della tutela giurisdizionale, del giusto processo, del contraddittorio, del diritto di difesa dei ricorrenti - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 3 agosto 2007, n. 124, art. 42, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, 103, secondo comma, e 111.

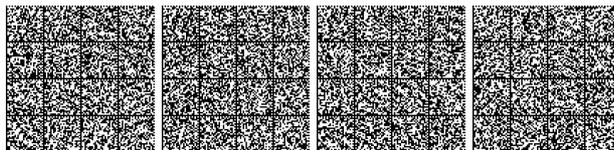
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 8, della legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto), promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, con quattro ordinanze del 3 febbraio 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 133, 134, 135 e 136 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di A. M. D. M. e altri, di R. N. e G. R., di P. D. e altri, di G. L. e altri, di G. B. e altri, di A. L.B. e L. R. e di A. A. e altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Massimiliano Fazi per A. M. D. M. e altri, Antonio Mancini per G. B. e altri e gli avvocati dello Stato Gianni De Bellis e Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con quattro ordinanze di identico contenuto del 3 febbraio 2021, emesse in altrettanti giudizi, rispettivamente iscritte ai numeri 133, 134, 135 e 136 del registro ordinanze 2021, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 8, della legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto), in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, 103, secondo comma, e 111 della Costituzione.

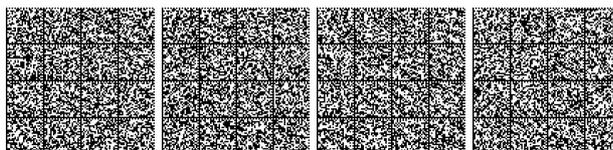
La disposizione censurata - attinente alla disciplina delle classifiche di segretezza, attribuite per circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti e attività al fine di proteggere la sicurezza dello Stato - prevede che «[q]ualora l'autorità giudiziaria ordini l'esibizione di documenti classificati per i quali non sia opposto il segreto di Stato, gli atti sono consegnati all'autorità giudiziaria richiedente, che ne cura la conservazione con modalità che ne tutelino la riservatezza, garantendo il diritto delle parti nel procedimento a prenderne visione senza estrarne copia».

2.- Il rimettente premette di essere stato investito, quale giudice delle pensioni pubbliche, dai ricorsi collettivi di diversi ex dipendenti del comparto degli Organismi di informazioni per la Sicurezza (OO.I.S.), i quali domandavano che venisse accertato e dichiarato, nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, il loro diritto alla riliquidazione del trattamento di quiescenza, previo computo, nella base pensionabile, delle indennità di cui all'art. 18 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 novembre 1980, n. 8, loro corrisposte nel corso del rapporto di impiego e denominate «di funzione» o «operativa» a seconda che si trattasse di personale munito o meno di qualifica dirigenziale.

2.1.- Nel corso dell'istruttoria, proseguono le ordinanze di rimessione, ritenendo indispensabile l'acquisizione della documentazione amministrativa e contabile concernente l'ammontare delle indennità corrisposte, il giudice ordinava all'amministrazione di «rilasciare ai difensori dei ricorrenti» una copia del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 aprile 2008, n. 1 (Criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2011, n. 1 (Obblighi di comunicazione in caso di esame o interrogatorio) e della circolare CESIS n. 325/26/3136 del 23 gennaio 1998, relativi al trattamento economico del personale OO.I.S.; ordinava, inoltre, di «consentire ai medesimi difensori, nei luoghi indicati dall'Amministrazione, l'accesso alla documentazione concernente la corresponsione ai ricorrenti, durante il periodo di servizio, dell'indennità di funzione od operativa, ivi compresa quella inerente le trattenute fiscali operate sulle indennità medesime, nel rispetto delle misure di cautela e di riservatezza che la stessa Amministrazione riterrà più idonee».

In esecuzione di tali ordinanze istruttorie, la Presidenza del Consiglio dei ministri depositava, presso la Segreteria principale di sicurezza della Corte dei conti, uno stralcio dei decreti e copia della circolare, nonché un documento denominato «relazione illustrativa» nel quale giustificava la mancata produzione di quanto ulteriormente disposto con «la peculiarità del regime di gestione e documentazione cui è assoggettata l'indennità in parola, sin dalla sua istituzione, in ragione dell'assoluta specialità dell'indennità medesima».

I documenti prodotti venivano classificati come «riservati» dall'amministrazione resistente.



2.2.- Il rimettente riferisce poi che, all'udienza successiva a tale deposito, i difensori dei ricorrenti rappresentavano «l'impossibilità per la difesa di adempiere il mandato ricevuto a causa della mancata acquisizione al fascicolo di causa [...] della documentazione contabile concernente la corresponsione delle indennità di cui si chiede la valutazione ai fini pensionistici» e, insistendo per l'accoglimento del ricorso, formulavano istanza subordinata perché fosse «promossa la questione di legittimità costituzionale della legge n. 124 del 2007».

Di qui la decisione del giudice *a quo* di promuovere, con distinte ordinanze, i presenti giudizi.

3.- Le ordinanze affrontano prioritariamente i profili di non manifesta infondatezza delle questioni, che vengono illustrati con riferimento «alla portata letterale della norma e alla sua concreta attuazione operata dall'Amministrazione».

3.1.- La norma censurata si porrebbe, anzitutto, in contrasto con l'art. 103, secondo comma, Cost., perché, non consentendo l'acquisizione al fascicolo d'ufficio dei documenti richiesti dal giudice, violerebbe «il principio di effettività della funzione giurisdizionale», che nel caso di specie «si estrinseca [...] nel potere-dovere [...] del giudice contabile, quale giudice naturale delle pensioni pubbliche ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost., di formare il proprio convincimento sulla base degli elementi di prova che ritiene rilevanti ai fini della decisione della causa e di cui ha disposto l'acquisizione».

3.2.- In secondo luogo, sussisterebbe violazione «dei principi del giusto processo sanciti dall'art. 111 Cost.».

In tal senso, il rimettente assume che la norma censurata attribuirebbe all'amministrazione un potere di supremazia, consistente nella facoltà di attribuire la clausola di «riservatezza» a documentazione diversa da quella sulla quale viene apposto il segreto di Stato, senza neppure consentire al giudice del rapporto controverso di valutare l'adeguatezza di tale decisione; di qui la violazione della regola della «parità delle armi», che costituisce emanazione del principio del contraddittorio.

3.3.- Ancora, la norma censurata violerebbe l'art. 24, secondo comma, Cost., determinando la «compressione del diritto di difesa dei ricorrenti [...] sia nella fase di impostazione della causa, non conoscendo [essi] in dettaglio se il quantum erogato dall'amministrazione sia, ed in quale misura, rispondente all'effettivo servizio prestato, sia nel corso del giudizio, atteso che della documentazione comprovante la fondatezza della domanda detti ricorrenti (o i loro difensori) possono solo prendere visione senza estrarre copia».

3.4.- Infine, ed in via consequenziale, sarebbe violato anche il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., atteso che «al pensionato che ha prestato la propria attività lavorativa negli [OO.I.S.] non è consentita [...] la piena esplicazione del diritto costituzionale di difendere in giudizio i propri legittimi interessi, subendo con ciò una ingiustificata discriminazione rispetto a tutti gli altri pensionati pubblici».

4.- Quanto, poi, alla rilevanza delle questioni, il rimettente afferma che i giudizi promossi dai ricorrenti non possono essere definiti nel merito «se non previa risoluzione della prospettata questione di legittimità costituzionale».

5.- Alcuni dei ricorrenti nei giudizi principali sono intervenuti nei giudizi presso questa Corte con atto depositato in data 8 ottobre 2021, concludendo per l'accoglimento delle questioni sulla base degli stessi argomenti esposti nelle ordinanze di rimessione.

Un secondo gruppo di ricorrenti, intervenuto nei giudizi con atto depositato il 12 ottobre 2021, ha invece svolto considerazioni più articolate.

Detti ultimi intervenienti, in particolare, hanno sostenuto che la norma censurata sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui non consente ai difensori di estrarre copia della documentazione classificata che sia stata consegnata all'autorità giudiziaria; tale divieto, infatti, impedirebbe alle parti di conservare gli atti per le loro esigenze difensive - ad esempio in funzione dell'eventuale rilascio di un nuovo mandato, o dell'avvio di una diversa iniziativa in giudizio - e renderebbe impossibile un esame approfondito dei documenti nel corso dell'istruttoria.

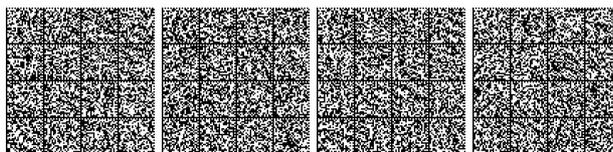
La norma, pertanto, sarebbe frutto di un inadeguato bilanciamento fra le esigenze difensive delle parti e la tutela della sicurezza dello Stato; essa andrebbe pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima, se del caso con pronuncia additiva che consenta ai difensori delle parti private di estrarre copia del documento classificato adottando le opportune cautele.

Tutti i ricorrenti intervenuti hanno ribadito le rispettive posizioni con il deposito di una memoria integrativa in prossimità dell'udienza.

6.- Con memorie depositate in data 12 ottobre 2021 è intervenuto nei giudizi, con atti di contenuto sostanzialmente identico, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

6.1.- In via preliminare, l'interveniente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Al riguardo, ha osservato anzitutto che la norma censurata consente al giudice di ordinare l'esibizione in giudizio dei documenti classificati e di acquisirli a fini probatori; le questioni di legittimità costituzionale, pertanto, sarebbero influenti per la definizione del giudizio. In ogni caso, ha rilevato che la domanda formulata dai ricorrenti nei giudizi



principali, volta al computo pensionistico dell'indennità «di funzione» e «operativa», poteva essere definita dal giudice *a quo* sulla base del quadro normativo di riferimento, con il quale il rimettente non si era confrontato, nonché delle rispettive allegazioni e dei documenti già prodotti.

Secondo l'Avvocatura, inoltre, la Corte dei conti non aveva indicato le ragioni per le quali la norma censurata inciderebbe sulla conoscibilità dei documenti da parte del giudice, che resta pienamente abilitato ad acquisirli, nonché sul concreto esercizio del diritto di difesa, ben potendosi surrogare la facoltà di estrarre copia dell'atto con la possibilità, per la parte, di trascriverne il contenuto di suo interesse.

6.2.- Quanto al merito delle questioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che le stesse siano dichiarate non fondate, evidenziando che, rispetto alla disciplina generale delle prove documentali nel giudizio contabile, la norma censurata differisce soltanto nella parte in cui non consente all'interessato di estrarre copia dell'atto acquisito al fascicolo d'ufficio; e, richiamata la giurisprudenza di questa Corte, ha evidenziato che tale scelta consente un equo contemperamento fra le contrapposte esigenze, entrambe costituzionalmente rilevanti, di tutela della sicurezza della Repubblica e di assicurazione della difesa della parte privata nel giudizio.

### *Considerato in diritto*

1.- Con quattro ordinanze di identico contenuto del 3 febbraio 2021, emesse in altrettanti giudizi, rispettivamente iscritte ai numeri 133, 134, 135 e 136 del registro ordinanze 2021, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 8, della legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto), in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, 103, secondo comma, e 111 della Costituzione.

2.- La disposizione censurata stabilisce che «[q]ualora l'autorità giudiziaria ordini l'esibizione di documenti classificati per i quali non sia opposto il segreto di Stato, gli atti sono consegnati all'autorità giudiziaria richiedente, che ne cura la conservazione con modalità che ne tutelino la riservatezza, garantendo il diritto delle parti nel procedimento a prenderne visione senza estrarne copia».

Di tale disposizione, nei giudizi principali, ha fatto applicazione la Presidenza del Consiglio dei ministri, restando al ricorso promosso da alcuni ex dipendenti del comparto degli Organismi di informazioni per la sicurezza (OO.I.S.) per l'accertamento del loro diritto al computo, nel rispettivo trattamento di quiescenza, delle indennità «di funzione» o «operativa» di cui all'art. 18 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 novembre 1980, n. 8, loro corrisposta nel corso del rapporto di impiego.

Il giudice *a quo*, infatti, aveva ordinato all'amministrazione convenuta di produrre in giudizio tutta la documentazione contabile donde risultassero l'effettiva corresponsione di tali indennità e le relative trattenute a fini previdenziali, onde accertarne il complessivo ammontare.

3.- Secondo il rimettente, la previsione censurata si porrebbe anzitutto in contrasto con l'art. 103, secondo comma, Cost., poiché non consentirebbe al giudice contabile di formare il proprio convincimento sulla base degli elementi di prova rilevanti ai fini della decisione, dei quali ha disposto l'acquisizione al giudizio.

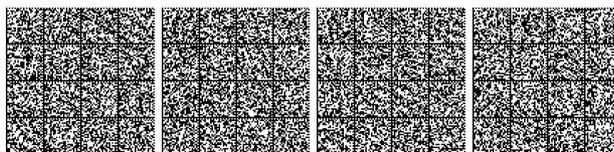
Essa, inoltre, violerebbe il disposto di cui all'art. 111 Cost., alterando, in favore dell'amministrazione legittimata ad apporre la classificazione di segretezza, la regola della cosiddetta "parità delle armi", che costituisce estrinsecazione del principio del contraddittorio.

Ancora, sarebbe violato l'art. 24, secondo comma, Cost., poiché la limitazione che la norma arreca all'accesso delle parti alla documentazione classificata e alla possibilità di estrarne copia ne comprimerebbe il diritto alla difesa.

Infine, sussisterebbe anche una violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., avuto riguardo al diverso regime probatorio che si configura a carico del pubblico impiegato facente parte del personale degli OO.I.S., rispetto alle pretese inerenti all'accertamento del trattamento di quiescenza avanzate da tutti gli altri pubblici impiegati.

4.- Poiché i quattro giudizi incidentali concernono identiche questioni, sollevate in riferimento ai medesimi parametri e sulla base delle stesse argomentazioni, se ne rende opportuna la trattazione unitaria.

Ciò posto, va preliminarmente osservato che, nei suoi atti di intervento in giudizio, dal contenuto sostanzialmente identico, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato eccezione d'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.



Secondo la difesa statale, in particolare, le domande formulate dai ricorrenti potevano essere decise sulla base delle rispettive allegazioni e senza dar corso all'attività istruttoria, che ha invece reso necessario il ricorso alle cautele previste dalla disposizione oggetto di censura.

5.- L'eccezione è fondata per le ragioni che seguono.

5.1.- Ai fini dell'apprezzamento del requisito della rilevanza nei giudizi incidentali, questa Corte ha ripetutamente affermato che «ciò che conta è la valutazione che il giudice *a quo* deve effettuare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. 71 del 2015)» (sentenze n. 208 e n. 122 del 2019).

In tal senso, il giudice *a quo*, dopo aver sinteticamente descritto il contenuto della pretesa dei ricorrenti nei giudizi principali e l'oggetto della propria ordinanza istruttoria, si limita ad affermare in modo tautologico, nella parte conclusiva delle ordinanze di rimessione, che i giudizi principali non possono essere definiti nel merito «se non previa risoluzione della prospettata questione di legittimità costituzionale».

Nessuna spiegazione, pertanto, viene fornita in ordine alla necessità di fare applicazione di una norma destinata a spiegare i suoi effetti in ambito istruttorio, e ciò quantunque l'amministrazione avesse espressamente dedotto che la pretesa dei ricorrenti era infondata quanto all'an *debeatur* e, conseguentemente, che l'istruttoria disposta sul quantum era, in realtà, da ritenersi del tutto superflua.

Di conseguenza, non viene nemmeno illustrata la ragione per la quale la decisione sulle questioni di legittimità costituzionale risulterebbe pregiudiziale per la definizione del processo principale; e la mancata indicazione di plausibili ragioni che depongano per tale rilievo di pregiudizialità si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza, dal quale consegue l'inammissibilità della questione stessa (*ex multis*, sentenze n. 23 del 2019, n. 209 e n. 119 del 2017; ordinanza n. 202 del 2018).

A ciò si aggiunga che il rimettente svolge le proprie considerazioni con riguardo alle modalità con le quali l'amministrazione convenuta nei giudizi principali ha dato esecuzione alla norma censurata; non a caso, e come si è accennato, le denunciate criticità vengono ricostruite con riferimento «alla portata letterale della norma e alla sua concreta attuazione operata dall'Amministrazione».

Pertanto, il denunciato pregiudizio alla funzione giurisdizionale e al diritto di difesa delle parti private non è dipeso dalla previsione impugnata, in sé considerata, ma dall'applicazione che ne avrebbe fatto l'amministrazione nel caso concreto; e questo rende irrilevante il sindacato di legittimità costituzionale richiesto ai medesimi fini.

5.2.- L'inadeguatezza della motivazione sulla rilevanza delle questioni emerge poi con riguardo ad un ulteriore, specifico profilo.

In proposito, giova procedere ad una breve ricostruzione del quadro normativo sotteso al tema dei giudizi principali.

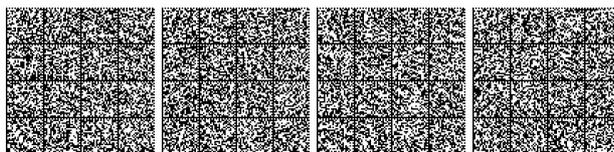
5.2.1.- La disciplina del rapporto d'impiego del personale degli OO.I.S. non si sottrae ai principi generali e alle norme comuni del pubblico impiego.

Già la legge 24 ottobre 1977, n. 801 (Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato), nel disporre che il personale di tali organismi fosse «costituito da dipendenti civili e militari dello Stato che vengono trasferiti, con il loro consenso [...] nonché da personale assunto direttamente» (art. 7, comma 1), avuto riguardo alla peculiarità delle relative attribuzioni aveva operato una delegificazione della disciplina del relativo rapporto di impiego, devolvendo in modo permanente al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero al Ministro della difesa od al Ministro dell'interno (su parere del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, di concerto con il Ministro del tesoro), la relativa potestà normativa, esercitabile anche in deroga alle disposizioni legislative vigenti.

Pertanto, lo status giuridico e il trattamento economico del personale di tali organismi erano stati regolati dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri n. 7 e n. 8 del 21 novembre 1980 (non pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*), che hanno delineato un regime atipico, soggetto all'applicazione esclusiva delle disposizioni speciali.

In particolare, ai fini che rilevano in questa sede, l'art. 18 del d.P.C.m. n. 8 del 1980 ha previsto la corresponsione sia della indennità «di funzione», per il personale provvisto di qualifica dirigenziale, sia della indennità «operativa», per il personale sprovvisto di tale qualifica, delle quali, però, ha espressamente escluso il computo nella base pensionabile.

5.2.2.- In epoca successiva, tuttavia, il trattamento di quiescenza dei pubblici impiegati è stato interessato da alcuni interventi di riforma, fra i quali, in particolare, la legge 8 agosto 1995, n. 335, recante «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare» (cosiddetta «riforma Dini»).



Quest'ultima, in un'ottica di armonizzazione del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, all'art. 2, comma 9, ha disposto che, a far data dal 1° gennaio 1996, per tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), la base imponibile pensionistica va calcolata secondo i criteri indicati dall'art. 12 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), vale a dire includendovi non solo la retribuzione dell'impiegato, ma anche tutti gli elementi accessori del relativo trattamento economico, eccettuate alcune indennità.

5.2.3.- Fra tali ultime non risultavano comprese le indennità «di funzione» e «operativa» previste nell'ambito del trattamento economico del personale OO.I.S.

Da tanto era quindi derivato un nutrito contenzioso su iniziativa di numerosi dipendenti di tali organismi, collocati a riposo dopo il 1° gennaio 1996; costoro, come i ricorrenti nei giudizi principali, hanno infatti chiesto alla Corte dei conti, in veste di giudice delle pensioni pubbliche, una rideterminazione del loro trattamento di quiescenza, previa inclusione nella base pensionistica delle indennità di cui all'art. 18 del d.P.C.m. n. 8 del 1980, sul presupposto dell'intervenuta abrogazione di quest'ultimo da parte dell'art. 2, comma 9, della legge n. 335 del 1995.

Tale contenzioso è stato, per la maggior parte dei casi, definito in senso contrario alle pretese dei dipendenti OO.I.S., con qualche limitata eccezione; a comporre definitivamente ogni contrasto sono quindi intervenute le sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti, che, investite della decisione su questione di massima, hanno escluso la dedotta abrogazione con la sentenza n. 2/2018/QM del 29 gennaio 2018.

5.2.4.- Con quest'ultima decisione, in particolare, le Sezioni riunite hanno anzitutto sottolineato che le disposizioni del d.P.C.m. n. 8 del 1980, in quanto connotate da specialità, non possono essere derogate da una legge generale successiva, quale quella di riforma del sistema pensionistico, né ritenersi dalla stessa tacitamente abrogate per incompatibilità.

Hanno quindi ritenuto che la natura eccezionale delle funzioni svolte dagli appartenenti agli OO.I.S. giustifichi una certa discrezionalità nelle previsioni di organizzazione dei relativi servizi, anche per i profili del trattamento giuridico ed economico, e funga altresì da parametro interpretativo delle disposizioni adottate al riguardo, così da giustificare la previsione delle indennità in questione, volte a coprire, anche con riferimento alla varietà degli apporti personali nelle missioni compiute, i disagi e i pericoli connessi all'attività svolta, e aventi una funzione di rimborso forfetario ed onnicomprensivo di qualsivoglia altro onere sostenuto.

Infine, le Sezioni riunite hanno osservato che la riforma dei servizi di informazione e sicurezza dello Stato, intervenuta con la legge n. 124 del 2007, nel disporre l'abrogazione della previgente legge n. 801 del 1977 e di «tutte le disposizioni interne e regolamentari in contrasto o, comunque, non compatibili», ha espressamente fatte salve «le norme dei decreti attuativi che interessano il contenzioso del personale in quiescenza dei servizi di informazione per la sicurezza ai fini della tutela giurisdizionale di diritti e interessi» (art. 44, comma 1), così consentendo l'ultrattività della previsione di cui all'art. 18 del d.P.C.m. n. 8 del 1980, il cui contenuto è stato poi trasfuso nell'art. 103 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 aprile 2008, n. 1 (Criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato), e nell'art. 105 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2011, n. 1 (Obblighi di comunicazione in caso di esame o interrogatorio).

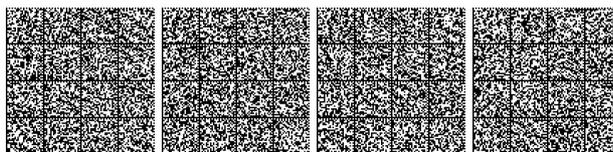
5.3.- Nelle ordinanze di remissione, che si limitano a tratteggiare in fatto il contenuto della pretesa dei ricorrenti nei giudizi principali, è omesso ogni riferimento a tale articolato quadro normativo e giurisprudenziale.

La Corte dei conti, infatti, si duole di una carenza informativa, da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, in relazione all'accertamento dell'importo esatto delle indennità percepite dai ricorrenti, ma non svolge alcuna considerazione sul tema, a ciò pregiudiziale, del possibile computo di tali indennità nella base pensionabile.

In altri termini, è evidente che, nel procedere all'istruttoria sull'entità delle indennità versate ai ricorrenti, il giudice *a quo* ne ha ritenuto ammissibile il computo nella base pensionistica; di una tale possibilità, tuttavia, le ordinanze di remissione non adducono neppure le ragioni, e ciò sebbene in presenza di un assetto interpretativo chiaramente consolidatosi in senso opposto, peraltro in forza di una decisione resa dall'autorità cui è attribuita la funzione nomofilattica nel settore pensionistico.

Una tale lacuna ricostruttiva si traduce dunque in un difetto di motivazione in punto di rilevanza, poiché il rimettente, seguendo il percorso interpretativo più sopra descritto, avrebbe dovuto indicare le ragioni per le quali ha ritenuto di superarlo.

6.- In definitiva, l'omessa ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento compromette irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sulla rilevanza; ciò che, secondo il costante orientamento di questa Corte, rende inammissibili le questioni sollevate (*ex plurimis*, sentenze n. 61 e n. 15 del 2021, n. 264 e n. 228 del 2020, e n. 150 del 2019).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 8, della legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto) sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, 103, secondo comma, e 111 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210258

N. 259

*Sentenza 2 - 24 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Furto pluriaggravato - Concorso tra circostanza aggravante ad effetto speciale e circostanza aggravante comune - Trattamento sanzionatorio - Denunciata irragionevolezza e lesione del principio di proporzionalità - Inammissibilità delle questioni.**

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, 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. 625, secondo comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, nel procedimento penale a carico di M. C., con ordinanza dell'11 gennaio 2021, iscritta al n. 83 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'11 gennaio 2021 (reg. ord. n. 83 del 2021), il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 625, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui stabilisce per il furto la pena della reclusione da tre a dieci anni e della multa da 206 euro a 1.549 euro, limitatamente alle parole «ovvero se una di tali circostanze concorre con altra fra quelle indicate nell'articolo 61» cod. pen., o, in subordine, nella parte in cui prevede che la pena della reclusione minima sia pari a tre anni anziché a due anni ed un giorno, per contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- Il giudice *a quo* ha premesso che all'imputato era stato contestato il reato di furto pluriaggravato ai sensi dell'art. 625, primo comma, numeri 4) e 8-*bis*), cod. pen., e che si era proceduto nei suoi confronti con giudizio direttissimo e, a seguito di richiesta dell'imputato stesso, con giudizio abbreviato. Il pubblico ministero aveva concluso chiedendo la condanna dell'imputato a due anni di reclusione ed euro 200 di multa.

L'ordinanza di remissione riferisce che l'imputato, stando agli atti di indagine svolti dalla polizia giudiziaria, era stato arrestato in prossimità di una fermata della tramvia, giacché identificato, a seguito di perquisizione personale, come autore del furto di un portafoglio ai danni di un anziano passeggero del tram, il quale aveva dichiarato di essere stato derubato dello stesso oggetto che teneva riposto nella tasca della giacca.

Il Tribunale di Firenze ravvisa la configurabilità dell'aggravante del fatto commesso con destrezza ex art. 625, primo comma, numero 4), cod. pen., per la rapidità del gesto e l'abilità della condotta, nonché dell'aggravante ex art. 61, numero 5), cod. pen., in ragione della minorata difesa della vittima del reato, persona anziana, che al momento della sottrazione era intento a scendere dal tram e dunque si trovava in condizioni di maggiore vulnerabilità. Nei confronti dell'imputato il giudice *a quo* specifica che ricorre altresì la contestata recidiva reiterata specifica infraquinquennale. Il rimettente esclude invece che siano ravvisabili tanto la circostanza aggravante dell'art. 625, primo comma, numero 8-*bis*), cod. pen., non essendo stato il fatto commesso all'interno del mezzo di trasporto pubblico, quanto la circostanza attenuante ex art. 62, numero 4), cod. pen., riferita al danno patrimoniale di speciale tenuità, come anche le circostanze attenuanti generiche, ex art. 62-*bis* cod. pen.

1.2.- Dovendo applicare la circostanza aggravante speciale di cui all'art. 625, primo comma, numero 4), cod. pen. e l'aggravante comune ex art. 61, numero 5), cod. pen., oltre alla recidiva qualificata, senza che operi alcuna circostanza attenuante, il Tribunale di Firenze ritiene sussistente la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 625, secondo comma, cod. pen. Riportati nell'ordinanza i diversi trattamenti sanzionatori disposti dall'art. 624 cod. pen. per il furto semplice (reclusione da sei mesi a tre anni e multa da 154 euro a 516 euro), nonché dal primo comma dell'art. 625 cod. pen. per l'ipotesi che ricorra una soltanto delle circostanze aggravanti ivi elencate (reclusione da due a sei anni e multa da 927 euro a 1.500 euro), e poi dal secondo comma del medesimo art. 625 per il caso in cui concorrano due o più delle circostanze previste dai numeri precedenti, ovvero se una di tali circostanze concorra con altra fra quelle indicate nell'art. 61 cod. pen. (reclusione da tre a dieci anni e multa da 206 euro a 1.549 euro), il rimettente osserva che la norma censurata dispone, in deroga al regime ordinario del concorso tra circostanze omogenee di cui all'art. 63 cod. pen., una disciplina decisamente più severa. L'art. 63, terzo comma, cod. pen., prescrive, infatti, che, quando la legge stabilisce una circostanza ad effetto speciale (tale, cioè, da importare un aumento o una diminuzione della pena superiore ad un terzo), l'aumento o la diminuzione per le altre circostanze non operano sulla pena ordinaria del reato, ma sulla pena stabilita per la circostanza anzidetta. Di conseguenza, ove non esistesse l'apposita previsione dell'art. 625, secondo comma, cod. pen., alla pena stabilita per il furto aggravato da una circostanza speciale (reclusione da due a sei anni, oltre la multa) andrebbe applicato, ricorrendo altresì una circostanza aggravante comune, l'aumento fino ad un terzo, che però condurrebbe alla reclusione da due anni ed un giorno ad otto anni, limiti ben inferiori a quelli da tre a dieci anni sanciti dalla disposizione censurata.



Nel caso in esame, il Tribunale di Firenze evidenzia che il fatto attribuito all'imputato risulta di gravità contenuta, essendo modesta la somma di denaro sottratta alla vittima, peraltro dalla stessa recuperata. A tale condotta si rivelerebbe perciò proporzionata, secondo il rimettente, la auspicata cornice edittale conseguente alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 625, secondo comma, cod. pen.

La deroga apportata dalla norma censurata rispetto al regime ordinario del concorso tra circostanza ad effetto speciale e circostanza comune, delineato dall'art. 63, terzo comma, cod. pen., comporta, secondo il Tribunale di Firenze, che, in forza di essa, «le circostanze aggravanti comuni di cui all'art. 61 c.p. diventano ad effetto speciale».

1.3.- Ad avviso del Tribunale, la norma censurata sarebbe lesiva dei precetti di cui agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., sia per ciò che attiene alla proporzionalità intrinseca del trattamento sanzionatorio, sia sotto il più generale profilo del principio di uguaglianza.

Innanzitutto, una pena compresa tra un minimo di tre anni ed un massimo di dieci anni di reclusione (oltre la multa) è intesa dal giudice *a quo* come eccessiva per un reato che offende soltanto il patrimonio, né può rivelarsi decisiva l'ampia cornice edittale, a fronte di una pena minima così elevata.

La sanzione stabilita dall'art. 625, secondo comma, cod. pen. si rivelerebbe ancora più eccessiva, a dire del rimettente, se rapportata alla cornice edittale decisamente più mite prevista per la fattispecie base (reclusione da sei mesi a tre anni), soprattutto ove si consideri che gli elementi che integrano le circostanze aggravanti speciali non consistono in fattori eccezionali tali da giustificare il livello completamente diverso della sanzione, ricollegandosi, piuttosto, a modalità o mezzi della condotta, condizioni soggettive dell'autore del fatto o della persona offesa, caratteristiche dell'oggetto o del contesto, statisticamente più frequenti della stessa ipotesi di furto non aggravato.

Per il giudice *a quo*, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 625, secondo comma, cod. pen., limitatamente all'ipotesi del concorso tra circostanza ad effetto speciale e circostanza comune, ripristinerebbe la proporzionalità del regime sanzionatorio, riconoscendo all'aggravante ex art. 61 cod. pen. l'effetto comune anche quando concorra con una circostanza ex art. 625, primo comma, cod. pen., sicché la pena applicabile sarebbe quella della reclusione da due anni ed un giorno nel minimo ad otto anni nel massimo.

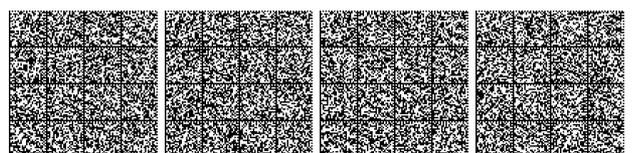
1.4.- In subordine, il Tribunale di Firenze invoca una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 625, secondo comma, cod. pen. limitatamente alla previsione della pena della reclusione nel minimo pari a tre anni, anziché a due anni ed un giorno, evitando che il minimo stabilito per il furto monoaggravato (due anni) venga aumentato della metà per effetto del concorso altresì di una circostanza comune.

1.5.- Ulteriore aspetto della disparità di trattamento sanzionatorio, in violazione dell'art. 3 Cost., riferibile alla norma censurata, risiederebbe, ad avviso del rimettente, nella generalizzata efficacia speciale accordata a tutte le circostanze aggravanti ex art. 61 cod. pen. eventualmente concorrenti, e non solo a talune, come avviene, ad esempio, negli artt. 576 e 585 cod. pen., o nell'art. 640, secondo comma, numero 2-bis, cod. pen. La scelta, viceversa, operata per il furto (come anche dall'art. 624-bis cod. pen. per il furto in abitazione e per il furto con strappo) è quella di riconnettere efficacia speciale a tutte le circostanze ex art. 61 cod. pen. che concorrono con una circostanza ad effetto speciale, ciò sulla base di valutazione che il giudice *a quo* reputa del tutto slegata da una analisi specifica del fatto di reato, prevedendosi indiscriminatamente un aumento eccezionale del trattamento sanzionatorio per una lista del tutto eterogenea di fattispecie circostanziali.

In particolare, osserva il rimettente, le circostanze di cui all'art. 61 cod. pen. esplicano per il reato di furto un'efficacia speciale solo ove concorrano con una circostanza ex art. 625, primo comma, cod. pen., ciò denotando un altro profilo di arbitarietà della scelta normativa: invero, ove il furto fosse aggravato da due circostanze ex art. 61 cod. pen., la pena, determinabile secondo i criteri ordinari, oscillerebbe da un minimo di sei mesi e due giorni di reclusione ad un massimo di cinque anni e quattro mesi.

Il concorso delle circostanze comuni elencate dall'art. 61 cod. pen. e di quelle ad effetto speciale dettate dall'art. 625, primo comma, cod. pen. darebbe luogo, poi, a più di centocinquanta possibili combinazioni, non oggetto di ponderata valutazione da parte del legislatore, il quale ha adottato una scelta di particolare rigore sanzionatorio, con un meccanismo di crescita esponenziale della pena, «a prescindere» dal principio di proporzionalità ed in deroga al regime ordinario indicato dall'art. 63, terzo comma, cod. pen. L'aumento di pena stabilito per l'eventualità del concorso tra aggravante ad effetto speciale ed aggravante comune sarebbe frutto, piuttosto, secondo il Tribunale di Firenze, di una opzione irragionevole, riconoscendosi arbitrariamente a quest'ultima una maggiore offensività rispetto alla somma del disvalore delle due circostanze, con un automatismo sanzionatorio incompatibile con gli artt. 3 e 27 Cost.

1.6.- Il giudice *a quo* segnala altresì l'irragionevolezza dell'applicazione di un regime sanzionatorio derogatorio per il concorso delle circostanze speciali ex art. 625, primo comma, cod. pen. con le sole aggravanti elencate dall'art. 61 cod. pen., e non anche con altre circostanze comuni, come, ad esempio, la recidiva e quelle previste dagli artt. 92, 94 e 112 cod. pen.



2.- Ha depositato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, o comunque non fondate.

2.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce pregiudizialmente l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza rispetto alla definizione del giudizio principale, in quanto l'ordinanza di remissione muoverebbe da un presupposto interpretativo - quello secondo cui nella specie non sarebbe configurabile la circostanza di cui all'art. 625, primo comma, numero 8-bis), cod. pen. - erroneo, in quanto, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, la detta circostanza può sussistere anche quando la persona offesa sia in procinto di salire o di scendere da un mezzo di pubblico trasporto.

Il Tribunale rimettente, quindi, avrebbe dovuto ravvisare un concorso fra due delle circostanze previste dall'art. 625, primo comma, cod. pen., trovando così applicazione la prima ipotesi e non la seconda ipotesi di tale disposizione.

2.2.- L'atto di intervento evidenzia, comunque, l'insostenibilità dell'assunto dell'irragionevolezza della norma denunciata, non sussistendo la sproporzione del trattamento sanzionatorio su cui si fonda la prospettazione delle questioni di legittimità costituzionale. Innanzitutto, a differenza di quanto prescrivono l'art. 624-bis, quarto comma, cod. pen. e l'art. 628, quinto comma, cod. pen., l'art. 625, secondo comma, cod. pen. non esclude il concorso con le circostanze attenuanti, che possono essere ritenute altresì equivalenti o prevalenti, e ciò attenua la denunciata eccessiva rigidità della forbice edittale. Si tratta, in ogni caso, di scelta rientrante nella discrezionalità del legislatore in materia di politica sanzionatoria, sottratta al sindacato di legittimità costituzionale giacché non irragionevole o arbitraria, e anzi coerente con il complessivo sistema di contrasto delle offese al patrimonio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri nega anche che emerga la irragionevolezza della disposizione censurata quanto alla equiparazione del peso delle circostanze ad effetto comune e di quelle speciali nelle varie combinazioni del concorso sanzionato.

2.3.- In data 4 novembre 2021, l'interveniente ha depositato memoria, ribadendo l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza delle questioni, contestando in ogni caso l'assunto di sproporzionalità del trattamento sanzionatorio su cui si fonda la relativa prospettazione e deducendo che il Tribunale di Firenze invoca una declaratoria di illegittimità costituzionale a contenuto manipolativo.

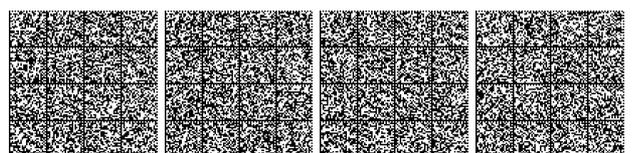
### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Firenze, con ordinanza dell'11 gennaio 2021 (reg. ord. n. 83 del 2021), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 625, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui stabilisce per il reato di furto la pena della reclusione da tre a dieci anni e della multa da 206 euro a 1.549 euro, limitatamente alle parole «ovvero se una di tali circostanze concorre con altra fra quelle indicate nell'articolo 61» cod. pen., o, in subordine, nella parte in cui prevede che la pena della reclusione minima sia pari a tre anni anziché a due anni ed un giorno, per contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- Il giudice *a quo* premette che all'imputato era stato contestato il reato di furto pluriaggravato ai sensi dell'art. 625, primo comma, numeri 4) e 8-bis), cod. pen. e che, in sede di giudizio abbreviato, il pubblico ministero aveva concluso chiedendone la condanna a due anni di reclusione ed euro 200 di multa. L'imputato era stato arrestato in prossimità di una fermata della tramvia, giacché identificato, a seguito di perquisizione personale, come autore del furto di un portafoglio ai danni di un anziano passeggero del tram, il quale aveva dichiarato di essere stato derubato dello stesso oggetto che teneva riposto nella tasca della giacca.

Il Tribunale di Firenze ravvisa la configurabilità dell'aggravante del fatto commesso con destrezza ex art. 625, primo comma, numero 4), cod. pen., nonché dell'aggravante ex art. 61, numero 5), cod. pen., mentre esclude che siano configurabili tanto la circostanza aggravante dell'art. 625, primo comma, numero 8-bis), cod. pen., non essendo stato il fatto commesso all'interno del mezzo di trasporto pubblico, quanto la circostanza attenuante ex art. 62, numero 4), cod. pen., riferita al danno patrimoniale di speciale tenuità, come anche le circostanze attenuanti generiche.

1.2.- Dovendo perciò applicare nei confronti dell'imputato la circostanza aggravante speciale di cui all'art. 625, primo comma, numero 4), cod. pen. e l'aggravante comune ex art. 61, numero 5), cod. pen., oltre alla recidiva qualificata, senza che operi alcuna circostanza attenuante, il giudice *a quo* evidenzia la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 625, secondo comma, cod. pen., il quale, appunto, stabilisce la pena della reclusione da tre a dieci anni e della multa da 206 euro a 1.549 euro, sia nel caso in cui concorrano due o più delle circostanze previste dal primo comma, sia nel caso in cui una di tali circostanze concorra con altra fra quelle indicate nell'art. 61 cod. pen.



La pena comminata in tali ipotesi, infatti, sarebbe assai più severa di quella che deriverebbe dall'applicazione del regime ordinario del concorso tra circostanze omogenee di cui all'art. 63, terzo comma, cod. pen., in base al quale, quando la legge stabilisce una circostanza ad effetto speciale (tale, cioè, da importare un aumento o una diminuzione della pena superiore ad un terzo), l'aumento o la diminuzione per le altre circostanze non operano sulla pena ordinaria del reato, ma sulla pena stabilita per la circostanza anzidetta.

Ove non esistesse l'apposita previsione dell'art. 625, secondo comma, cod. pen., osserva il rimettente, alla pena stabilita per il furto aggravato da una circostanza speciale (reclusione da due a sei anni, oltre la multa) andrebbe applicato, concorrendo altresì una circostanza aggravante comune, l'aumento fino ad un terzo, che condurrebbe alla reclusione da due anni ed un giorno ad otto anni, limiti ben inferiori a quelli da tre a dieci anni sanciti dalla disposizione censurata.

La deroga apportata dalla norma censurata rispetto al regime ordinario del concorso tra circostanza ad effetto speciale e circostanza comune, delineato dall'art. 63, terzo comma, cod. pen., comporta, secondo il Tribunale di Firenze, che, in forza di essa, tutte «le circostanze aggravanti comuni di cui all'art. 61 c.p. diventano ad effetto speciale», e non solo talune, come avviene, ad esempio, negli artt. 576 e 585 cod. pen., o nell'art. 640, secondo comma, numero 2-bis), cod. pen.

1.3.- Ad avviso del rimettente, la norma censurata sarebbe lesiva dei precetti di cui agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Innanzitutto, una pena compresa tra un minimo di tre anni ed un massimo di dieci anni di reclusione (oltre la multa) è intesa dal giudice *a quo* come eccessiva per un reato che offende soltanto il patrimonio, né potrebbe rivelarsi decisiva l'ampia cornice edittale, a fronte di una pena minima così elevata.

La sanzione dell'art. 625, secondo comma, cod. pen. si rivelerebbe ancor più eccessiva, a dire del rimettente, se rapportata alla cornice edittale decisamente più mite prevista per la fattispecie base (reclusione da sei mesi a tre anni).

Per il giudice *a quo*, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 625, secondo comma, cod. pen., limitatamente all'ipotesi del concorso tra circostanza ad effetto speciale e circostanza comune, ripristinerebbe la proporzionalità del regime sanzionatorio, riconoscendo all'aggravante ex art. 61 cod. pen. l'effetto comune anche quando concorre con una delle circostanze di cui all'art. 625, primo comma, cod. pen.

Del resto, osserva il rimettente, il concorso delle circostanze comuni elencate dall'art. 61 cod. pen. e di quelle ad effetto speciale dettate dall'art. 625, primo comma, cod. pen. dà luogo a più di centocinquanta possibili combinazioni, non oggetto di ponderata valutazione da parte del legislatore, il quale ha adottato una scelta di particolare rigore sanzionatorio, con un meccanismo di crescita esponenziale della pena, «a prescindere» dal principio di proporzionalità e in deroga al regime ordinario indicato dall'art. 63, terzo comma, cod. pen.

L'aumento di pena stabilito per l'eventualità del concorso tra aggravante ad effetto speciale ed aggravante comune sarebbe frutto, piuttosto, secondo il Tribunale di Firenze, di una opzione irragionevole, riconoscendosi arbitrariamente a quest'ultima una maggiore offensività rispetto alla somma del disvalore delle due circostanze, con un automatismo sanzionatorio incompatibile con gli artt. 3 e 27 Cost.

1.4.- In subordine, il Tribunale di Firenze invoca una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 625, secondo comma, cod. pen. limitatamente alla previsione della pena della reclusione pari a tre anni nel minimo, anziché a due anni ed un giorno, evitando che il minimo stabilito per il furto monoaggravato (due anni) venga aumentato della metà per effetto del concorso altresì di una circostanza comune.

2.- Intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza rispetto alla definizione del giudizio principale, in quanto l'ordinanza di rimessione muoverebbe da un presupposto interpretativo erroneo, per avere escluso la configurabilità della circostanza di cui all'art. 625, primo comma, numero 8-bis), cod. pen.; si dovrebbe perciò ravvisare un concorso fra due delle circostanze previste dall'art. 625, primo comma, cod. pen., con conseguente applicazione della prima ipotesi dell'art. 625, secondo comma, cod. pen.

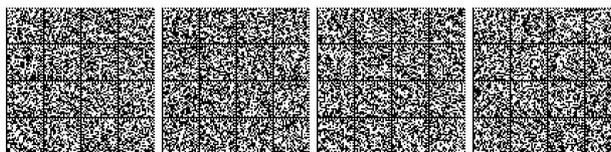
2.1.- Tale eccezione va disattesa.

Il rimettente ha escluso che fosse ravvisabile la circostanza aggravante dell'art. 625, primo comma, numero 8-bis), cod. pen., non risultando accertato che la commissione del furto fosse avvenuta all'interno del mezzo di trasporto pubblico, e non già sulla banchina della fermata, e dovendo, pertanto, escludersi l'applicabilità dell'aggravante nel caso concreto.

In tal senso, la descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* da parte dell'ordinanza di rimessione consente comunque il controllo "esterno" sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, risultando non implausibile la motivazione relativa al preliminare percorso logico compiuto e alle ragioni per le quali il giudice rimettente afferma di dover applicare la disposizione censurata nel giudizio principale (*ex plurimis*, sentenze n. 236, n. 207, n. 181, n. 59 e n. 32 del 2021, n. 267, n. 224 e n. 32 del 2020).

3.- Le questioni sollevate dal Tribunale di Firenze sono, tuttavia, inammissibili sotto un diverso profilo.

4.- Va premesso che i limiti edittali di pena previsti per il reato di furto sono stati più volte oggetto di questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost.



4.1.- Già nella sentenza n. 22 del 1971, questa Corte, investita di questione avente ad oggetto i massimi edittali degli artt. 624 e 625 cod. pen. in rapporto agli artt. 3 e 27 Cost., si diceva consapevole «che la severità delle pene previste dal codice vigente per il furto - specie con aggravanti speciali: articolo 625 - è vivacemente criticata in dottrina», ma replicava che «la questione esula da un qualsivoglia riscontro di costituzionalità, poiché attiene a scelte di politica legislativa, sottratte al sindacato di questa Corte», pur riconoscendo che tali scelte erano state operate in un altro clima storico e sociale e apparivano non più attuali rispetto alle conseguenze sanzionatorie delle violazioni di altri beni.

4.2.- Tale impostazione si trova ribadita nella sentenza n. 18 del 1973, a proposito dell'obbligo di applicare congiuntamente la pena detentiva e quella pecuniaria in base all'art. 624 cod. pen.: «rientra nel potere discrezionale del legislatore la determinazione della entità della pena edittale (sia essa soltanto detentiva, soltanto pecuniaria o, congiuntamente, detentiva e pecuniaria); né il relativo apprezzamento di politica legislativa può formare oggetto di censura da parte di questa Corte, "all'infuori dell'eventualità (...) che la sperequazione assuma dimensioni tali da non riuscire sorretta da ogni, benché minima, giustificazione" (così la motivazione della sentenza n. 109 del 1968)».

4.3.- La questione è stata poi riesaminata nella sentenza n. 268 del 1986, concernente l'attribuzione al pretore della competenza per il reato di furto aggravato consumato e tentato. Secondo tale pronuncia, «[c]he il delitto di furto aggravato, specie se qualificato dal concorso di due aggravanti, fosse considerato dal codice Rocco di rilevante gravità, non può essere messo in dubbio. Non solo, esso era - com'è - punito con la reclusione da tre a dieci anni, ma per di più, in forza del disposto originario di cui [all'ultima parte] dell'art. 69 cod. pen., nella commisurazione della pena il giudice era privato della possibilità di bilanciare le aggravanti con il concorso di eventuali attenuanti, in quanto per quelle circostanze la legge determina la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato».

Si osservava tuttavia in quella sentenza: «[t]utto questo, però, come la dottrina ha da tempo messo in luce, corrispondeva all'ideologia dell'epoca che aveva posto l'"avere" al centro dell'ordinamento. [...] Ma l'avvento della Costituzione della Repubblica ha radicalmente mutato la considerazione che l'ordinamento attribuisce rispettivamente ai valori dell'"essere" e dell'"avere". La persona umana, infatti, è venuta incondizionatamente in primo piano in tutte le sue manifestazioni di libertà, mentre la tutela della proprietà privata è subordinata alla funzione sociale».

Non di meno, la sentenza evidenziava come il legislatore, in ritardo nell'affrontare una riforma integrale del codice penale che potesse adeguarsi alla diversa considerazione del Costituente, si fosse affidato prevalentemente al potere discrezionale del giudice, essenzialmente con la modificazione del quarto e del quinto comma dell'art. 69 cod. pen., nel senso di eliminare le limitazioni poste al giudizio di bilanciamento delle circostanze. Infatti, «con la nuova formulazione dell'art. 69 cod. pen., le aggravanti del furto possono essere neutralizzate anche dalle sole attenuanti generiche che, se del caso, il giudice può persino dichiarare prevalenti. La gravità di questo delitto è attualmente, perciò, soltanto nell'astratta comminazione della pena, ma non lo è più nella realtà dell'esperienza giuridica, come ben dimostra la casistica giudiziaria, ispirata ai nuovi principi costituzionali».

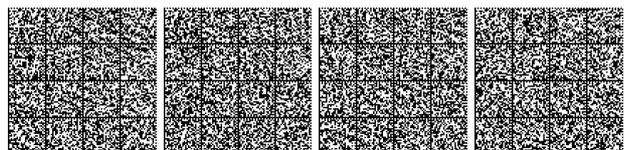
4.4.- Più di recente, le questioni sul trattamento sanzionatorio delle fattispecie incriminatrici del furto sono state affrontate da questa Corte non soltanto nell'ottica dei giudizi di valore che cadono sui beni tutelati dall'ordinamento, ma altresì nel più ampio contesto del sindacato di legittimità costituzionale circa la complessiva proporzionalità delle scelte legislative in ordine al quantum di pena. Il controllo di legittimità è stato, invero, sollecitato pure prescindendo dalla ricerca di una giusta simmetria tra le sanzioni del furto e le sanzioni di distinti reati, e prestando piuttosto attenzione al rapporto tra la misura della pena censurata ed il disvalore in sé del fatto.

4.4.1.- In particolare, le cornici edittali delle pene stabilite per il reato di furto aggravato sono state di nuovo esaminate nella sentenza n. 136 del 2020, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario).

Invero, per effetto di tali modificazioni, entrambe le fattispecie (furto monoaggravato e furto pluriaggravato) continuano ad essere punite con la pena congiunta della reclusione e della multa, ma mentre la reclusione è prevista per il delitto pluriaggravato in misura più elevata, sia nel minimo che nel massimo, ciò non è per la pena pecuniaria perché, a fronte del minimo di euro 206 tuttora stabilito dall'art. 625, secondo comma, cod. pen. per il furto pluriaggravato, il minimo della multa è previsto, all'opposto, nella misura di euro 927 per la fattispecie meno grave.

Questa Corte ha tuttavia ritenuto inammissibili le questioni allora sollevate nei confronti dell'art. 625, primo comma, cod. pen., per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., e la richiesta di correzione dell'asimmetria riscontrata con una pronuncia additiva sostitutiva della pena pecuniaria del delitto di furto monoaggravato.

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



4.4.2.- Da ultimo, la sentenza n. 117 del 2021, nel dichiarare, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis* cod. pen., sollevate riguardo all'eccessività del minimo edittale di pena detentiva e all'omessa previsione di una fattispecie attenuata di reato, sempre in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., ha riaffermato che le valutazioni discrezionali di dosimetria penale competono in via esclusiva al legislatore, chiamato dalla riserva di legge ex art. 25 Cost. a stabilire il grado di reazione dell'ordinamento al cospetto della lesione di un determinato bene giuridico, limitandosi il sindacato di legittimità costituzionale ad incidere su scelte sanzionatorie arbitrarie o manifestamente sproporzionate. Non di meno, come già fatto con la sentenza n. 190 del 2020, anche in tale occasione questa Corte ha inteso rimarcare che il rapido e significativo incremento dei valori edittali dei reati contro il patrimonio segnala una pressione punitiva ormai estremamente rilevante e «richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato».

5.- La frequenza degli interventi sollecitati a questa Corte con riguardo al regime sanzionatorio del reato di furto, ed in particolare a quello previsto nel primo e nel secondo comma dell'art. 625 cod. pen. rispettivamente per il furto "monoaggravato" e "pluriaggravato", fa eco al risalente dibattito dottrinale che segnala tale disciplina come ipotesi emblematica del rigore eccessivo della tutela apprestata dal codice Rocco al patrimonio, così tradendo pure le esigenze di sussidiarietà dello strumento penale.

L'art. 625 cod. pen. viene sovente criticato anche per la imperfetta formulazione, che propende verso criteri descrittivi di tipo esasperatamente casistico, tali da rendere, in rapporto alla normalità empirica del delitto di furto, tutt'altro che eccezionale nella pratica la commissione di un furto pluriaggravato, stanti le innumerevoli possibili combinazioni tra i gruppi di aggravanti speciali e le tante aggravanti comuni che si desumono dall'art. 61 cod. pen., con correlati dubbi di reciproca compatibilità.

La disposizione in esame porta, inoltre, a complesse controversie interpretative sul calcolo della pena nei casi di concorso fra più circostanze aggravanti previste sotto lo stesso numero dell'art. 625, primo comma, cod. pen., o di concorso di una sola circostanza ad effetto speciale e di due, o più, circostanze comuni.

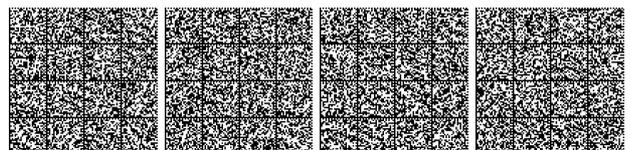
Se è indubbio che un miglioramento dello stato delle cose sia derivato dall'estensione del giudizio di comparazione alle circostanze speciali, in forza del decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99 (Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale), convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 1974, n. 220, non può peraltro dirsi che tale meccanismo di carattere generale abbia del tutto posto rimedio alla incongruità del trattamento punitivo del reato di furto posto a confronto con fattispecie che tutelano altri beni, come l'integrità fisica, di maggior rilievo rispetto al patrimonio nella scala dei valori desumibile dalla Costituzione.

6.- Le censure sollevate dal Tribunale di Firenze, come premesso, denunciano sia l'irragionevolezza intrinseca della cornice edittale dell'art. 625, secondo comma, cod. pen., reputata eccessiva per un reato che offende il patrimonio, sia l'irragionevolezza estrinseca della deroga che la seconda ipotesi della disposizione censurata apporta rispetto al regime ordinario del concorso tra circostanze comuni e speciali di cui all'art. 63, terzo comma, cod. pen. L'irragionevolezza attribuita all'art. 625, secondo comma, cod. pen. dal rimettente si sintetizza nella frase secondo cui, in forza della norma denunciata, tutte «le circostanze aggravanti comuni di cui all'art. 61 c.p. diventano ad effetto speciale».

6.1.- In realtà, la pena della reclusione da tre a dieci anni e della multa da 206 euro a 1.549 euro è fissata nel secondo comma dell'art. 625 cod. pen. in base al modello delle cosiddette "circostanze indipendenti", ovvero delle circostanze per le quali la legge determina la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato, modello che, seppur scomparso dal testo dell'art. 63 cod. pen. dopo le modifiche apportate dalla legge 31 luglio 1984, n. 400 (Nuove norme sulla competenza penale e sull'appello contro le sentenze del pretore), è tuttora riconosciuto dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. in tema di concorso eterogeneo.

La disposizione censurata determina, dunque, la misura della pena del furto pluriaggravato imponendo limiti edittali autonomi da quelli stabiliti per il furto semplice e per il furto monoaggravato. In tal senso, l'identico trattamento sanzionatorio che il secondo comma dell'art. 625 cod. pen. riserva alle fattispecie di concorso di due o più circostanze speciali del furto o di una circostanza speciale con una circostanza comune è frutto di una scelta legislativa propensa ad una considerazione unitaria della condotta di volta in volta incriminata, nella quale la circostanza aggravante comune diviene elemento essenziale di un distinto reato aggravato tipico.

6.2.- Né è senza rilievo il fatto che identica tecnica normativa è stata utilizzata dal legislatore sia allorquando, con la legge 26 marzo 2001, n. 128 (Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini), è intervenuto per configurare quali reati autonomi il furto in abitazione e il furto con strappo (art. 624-*bis*, terzo comma, cod. pen.), sia ancora quando, con la già citata legge n. 103 del 2017, ha inteso rendere più severa la pena per il reato di rapina (art. 628, quarto comma, cod. pen.). Appare, dunque, evidente come la regola oggetto del dubbio di legittimità costituzionale - già inserita nella formulazione originaria dell'art. 625 cod. pen. - rappresenti una reiterata opzione di politica criminale volta ad individuare, per i menzionati delitti contro il patrimonio, una disciplina unitaria del concorso delle aggravanti, siano esse ad effetto speciale o comuni, opzione di per sé non manifestamente irragionevole ed alla quale il sollecitato intervento di questa Corte finirebbe inammissibilmente per sovrapporsi.



6.3.- Nella prospettiva da ultimo delineata, la declaratoria di illegittimità costituzionale auspicata dal rimettente darebbe, invero, luogo in via interinale ad un parziale nuovo quadro sanzionatorio del furto pluriaggravato nel suo rapporto con il furto monoaggravato (con le evidenziate ricadute su altre ipotesi delittuose), facendo venire meno la considerazione unitaria della specifica fattispecie delittuosa del furto pluriaggravato, di cui sia elemento essenziale una circostanza aggravante comune; intervento, questo, che si surrogerebbe in maniera comunque assai limitata alla ben più ampia riforma di sistema della disciplina sanzionatoria che l'art. 625 cod. pen., e in generale i reati contro il patrimonio, attendono, come ricordato, ormai da decenni.

7.- Per quanto esposto, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Firenze nei confronti dell'art. 625, secondo comma, cod. pen. devono essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210259

N. 260

*Sentenza 23 novembre - 28 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Prescrizione - Adeguamento, mediante decreto legislativo, della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento europeo in materia di trattamento dei dati personali (c.d. GDPR) - Disciplina transitoria - Interruzione del termine di prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute a titolo di sanzione amministrativa in relazione ai procedimenti che, alla data di applicazione del GDPR, siano stati avviati, ma non ancora definiti con l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione - Irragionevolezza e violazione del canone di proporzionalità - Illegittimità costituzionale.**

- Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, art. 18, comma 5.
- Costituzione, artt. 3 e 76.

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. 18, comma 5, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)», promosso dal Tribunale ordinario di Verona, sezione seconda civile, nel procedimento tra L. P. e il Garante per la protezione dei dati personali e altro, con ordinanza del 9 novembre 2020, scritta al n. 28 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di L. P., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 23 novembre 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato Lorenzo Picotti per L. P. e l'avvocata dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 9 novembre 2020, iscritta al n. 28 del registro ordinanze dell'anno 2021, il Tribunale ordinario di Verona, sezione seconda civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)», in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione.

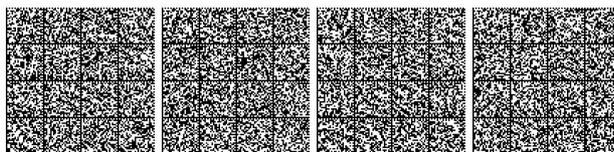
2.- Il rimettente riferisce di dover decidere sull'opposizione avverso una cartella di pagamento relativa ad una sanzione amministrativa, irrogata dal Garante per la protezione dei dati personali, per l'illecito previsto e punito dagli artt. 13 e 161 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante «Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE», nel testo antecedente alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 101 del 2018.

2.1.- In particolare, il giudice *a quo* precisa che il Garante aveva avviato, in data 10 marzo 2014, nei confronti di L. P., la fase di preistruttoria del procedimento sanzionatorio, informandolo di aver ricevuto un esposto nel quale M. aveva rappresentato di essersi rivolto a L. P. per un parere legale e che questi avrebbe ommesso di rendere l'informativa in ordine al trattamento dei dati personali, come richiesto dall'art. 13 del d.lgs. n. 196 del 2003.

La fase di preistruttoria veniva definita dal Garante in data 8 luglio 2014 con la notifica al professionista, ai sensi dell'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), di una contestazione avente per oggetto la violazione delle previsioni di cui agli artt. 13 e 161 del testo del d.lgs. n. 196 del 2003 vigente a quella data.

2.2.- Nel rispetto del termine di trenta giorni, previsto dall'art. 18 della legge n. 689 del 1981, L. P. presentava le proprie memorie difensive in ordine ai fatti contestati; tuttavia, alla data di applicazione del regolamento (UE) n. 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, vale a dire il 25 maggio 2018, il procedimento non era stato ancora definito.

3.- Il rimettente prosegue esponendo che, prima del decorso del termine di prescrizione quinquennale previsto dall'art. 28 della legge n. 689 del 1981 - termine che, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, era stato interrotto, in data 8 luglio 2014, dalla notifica della contestazione della violazione effettuata dal Garante a L. P. -, entrava in vigore il d.lgs. n. 101 del 2018. Tale normativa, oltre ad apportare numerose modifiche al d.lgs. n. 196 del 2003, introduceva, mediante il suo art. 18, una disciplina di diritto transitorio, relativa alla sorte dei procedimenti sanzionatori non ancora definiti con la pronuncia di un'ordinanza-ingiunzione alla data di applicazione del regolamento n. 679/2016/UE.



3.1.- I primi quattro commi dell'art. 18 prevedono, in particolare, un meccanismo di risoluzione agevolata dei procedimenti sanzionatori non ancora conclusi, così sintetizzabile. Il destinatario della contestazione ha la possibilità di definire il procedimento con il pagamento della sanzione in misura ridotta (due quinti del minimo) entro un termine di novanta giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018 (avvenuta il 19 settembre 2018). In mancanza del pagamento in misura ridotta, «l'atto con il quale sono stati notificati gli estremi della violazione, o l'atto di contestazione immediata di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, assumono il valore dell'ordinanza-ingiunzione di cui all'articolo 18 della predetta legge, senza obbligo di ulteriore notificazione». In tal caso, il contravventore è tenuto a pagare gli importi indicati negli atti a lui notificati entro sessanta giorni dalla scadenza del termine per il pagamento in misura ridotta; tuttavia, nello stesso termine, ha la facoltà di presentare nuove memorie difensive, a fronte delle quali il Garante è tenuto ad adottare un provvedimento espresso di ingiunzione al pagamento o, in alternativa, di archiviazione.

3.2.- Infine, il comma 5 dell'art. 18 stabilisce che: «[l']entrata in vigore del presente decreto determina l'interruzione del termine di prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute a norma del presente articolo, di cui all'articolo 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689».

3.3.- Il Tribunale riferisce che, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, L. P. non procedeva al pagamento in misura ridotta, né presentava nuove memorie integrative. Pertanto, il Garante, in virtù della trasformazione *ope legis* dell'atto di contestazione dell'infrazione in ordinanza-ingiunzione, iscriveva a ruolo le somme individuate dall'atto di contestazione e trasmetteva il ruolo al concessionario per la riscossione, il quale, in data 18 dicembre 2019, notificava a L. P. la cartella di pagamento.

3.4.- Il rimettente espone che, avverso tale cartella, L. P. proponeva opposizione ai sensi dell'art. 615, primo comma, del codice di procedura civile, deducendo un duplice ordine di contestazioni.

3.4.1.- In primo luogo, faceva valere vizi di merito del provvedimento impugnato, sollecitando il giudice dell'opposizione a disapplicare i primi quattro commi dell'art. 18 del d.lgs. n. 101 del 2018 per contrasto con il diritto dell'Unione europea o, in alternativa, a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni.

3.4.1.1.- Sotto questo profilo, il Tribunale adito ritiene che l'opposizione alla cartella abbia una funzione recuperatoria, sia cioè diretta a contestare vizi degli atti prodromici, dei quali il ricorrente deduceva di non essere venuto a conoscenza per omessa o invalida notificazione. Pertanto, secondo il Tribunale, l'opposizione deve ritenersi tardiva per intervenuta decadenza ai sensi dell'art. 10, comma 3, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69).

3.4.2.- In secondo luogo, l'opponente faceva valere la prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute per l'illecito contestato e, a tal fine, chiedeva che venisse sollevata la questione di legittimità costituzionale con riferimento al quinto comma dell'art. 18 del d.lgs. n. 101 del 2018.

3.4.2.1.- Relativamente a questa seconda contestazione, il rimettente reputa l'opposizione all'esecuzione proponibile, in quanto diretta a far valere un vizio successivo alla formazione del titolo esecutivo. La prescrizione, infatti, risulterebbe maturata solo dopo che, *ope legis*, si era formato il titolo esecutivo.

Quest'ultimo - secondo il giudice *a quo* - sarebbe scaturito, in forza dell'art. 18, comma 2, del d.lgs. n. 101 del 2018, dalla conversione dell'atto di contestazione dell'illecito dell'8 luglio 2014 in ordinanza-ingiunzione, dopo che erano decorsi novanta giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018 (avvenuta il 19 settembre 2018), senza che, nei successivi sessanta giorni, L. P. avesse presentato nuove memorie difensive.

Il titolo esecutivo risulterebbe, dunque, formato prima che il termine quinquennale di prescrizione - inizialmente decorrente dalla data della presunta violazione (avvenuta in data 10 ottobre 2013), ma poi interrotto dalla notifica della contestazione (in data 8 luglio 2014) - fosse maturato, vale a dire prima dell'8 luglio 2019.

D'altro canto, lo spirare del termine di prescrizione sarebbe antecedente alla notifica della cartella di pagamento, avvenuta il 18 dicembre 2019, il che renderebbe l'eccezione di prescrizione opponibile con il procedimento di cui all'art. 615 cod. proc. civ., salvo l'impedimento costituito proprio dalla interruzione legale della prescrizione contemplata dall'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018.

4.- Sulla base della descritta ricostruzione dei fatti, il giudice *a quo* ravvisa la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale relative al citato art. 18, comma 5. Dalla loro decisione dipenderebbe, infatti, la possibilità di accogliere l'eccezione di prescrizione quinquennale, formulata dall'opponente ai sensi dell'art. 28 della legge n. 689 del 1981.

Il termine di prescrizione quinquennale, che risulterebbe maturato l'8 luglio 2019, sarebbe decorso dopo la formazione del provvedimento sanzionatorio e prima della notifica della cartella di pagamento. Pertanto, solo l'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 ostacolerebbe la proponibilità dell'eccezione di prescrizione nel giudizio di opposizione all'esecuzione.



5.- In punto di non manifesta infondatezza della questione posta con riferimento all'art. 76 Cost., il rimettente ritiene che la legge 25 ottobre 2017, n. 163 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2016-2017) non conterrebbe alcuna previsione idonea ad abilitare il legislatore ad introdurre disposizioni sulla prescrizione, volte ad allungare i tempi della pretesa sanzionatoria fatta valere dall'autorità amministrativa. Considerato che la legge di delegazione attribuisce al Governo il potere di emanare norme finalizzate ad adeguare l'ordinamento interno alle previsioni del regolamento n. 679/2016/UE e rilevato che lo stesso si applica unicamente ai fatti commessi a partire dalla data del 25 maggio 2018, il rimettente sostiene che non si possa includere tra i poteri attribuiti al legislatore delegato quello di intervenire sui procedimenti sanzionatori concernenti fattispecie non oggetto della regolamentazione europea.

6.- Di seguito, il Tribunale motiva la non manifesta infondatezza di plurime questioni sollevate nell'alveo dell'art. 3 Cost.

6.1.- Innanzitutto, contesta una ingiustificata disparità di trattamento tra fattispecie identiche, solo in ragione della loro diversa collocazione temporale.

La prescrizione quinquennale di cui all'art. 28 della legge n. 689 del 1981 opererebbe: per gli illeciti il cui termine di prescrizione sia già maturato prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018; per quelli commessi prima dell'applicazione del regolamento n. 679/2016/UE, e non ancora contestati dal Garante; e per quelli commessi sotto la vigenza del nuovo regolamento europeo. Per converso, in base alla disposizione censurata, solo per gli illeciti già contestati e non ancora definiti alla data di applicazione del regolamento n. 679/2016/UE, il termine di prescrizione sarebbe «di cinque anni decorrente dall'entrata in vigore della legge più il tempo già trascorso tra la data dell'illecito e quella di entrata in vigore dell'art. 18 del d.lgs. n. 101/2018».

Nella ricostruzione del rimettente non potrebbe la mera pendenza di un procedimento sanzionatorio, alla data di entrata in vigore del regolamento n. 679/2016/UE, giustificare tale discriminazione.

6.2.- Il rimettente ritiene, inoltre, violato l'art. 3 Cost., in quanto l'interruzione legale della prescrizione andrebbe a ledere, «sulla base di una previsione di carattere retroattivo [...] senza un apparente valido motivo, [l']affidamento sull'estinzione del diritto in ragione dell'inerzia del titolare». Peraltro, la lesione dell'affidamento non sarebbe bilanciata dalla facoltà di liberarsi con il pagamento di un ammontare ulteriormente ridotto della sanzione, perché l'interessato non riceve alcuna comunicazione e potrebbe finanche ritenere di non essere più sottoposto al procedimento sanzionatorio, non avendo l'Autorità l'obbligo di comunicare all'interessato l'ordinanza di archiviazione.

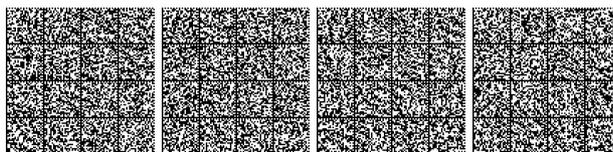
6.3.- Rileva, inoltre, il giudice *a quo* che «[l]a prescrizione è [...] anche strumentale ad assicurare il diritto di difendersi in giudizio da parte dell'obbligato, in quanto, decorso un certo lasso di tempo dalla data del fatto generatore del diritto, può essere difficile o impossibile per la parte formulare i mezzi di prova a sostegno delle proprie tesi difensive».

Il rimettente, dunque, denuncia, sempre nella prospettiva della violazione dell'art. 3 Cost., il contrasto con i principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

La disposizione censurata «consente all'autorità di rimanere inerte nell'esercitare il proprio diritto per un lasso di tempo ulteriore che può durare sino a cinque anni dall'entrata in vigore dell'art. 18 del d.lgs. n. 101/2018, senza che questa inerzia possa trovare giustificazione nell'esistenza di ostacoli di fatto nell'esercitare il diritto a riscuotere le somme». Al contrario, i primi commi dell'art. 18 del d.lgs. n. 101 del 2018 disegnerebbero un meccanismo di semplificazione del procedimento, sicché non vi sarebbe alcun aggravio procedimentale per l'amministrazione tale da giustificare e da rendere conforme al principio di proporzionalità l'interruzione *ex lege* della prescrizione.

La previsione censurata evidenzerebbe, inoltre, una manifesta irragionevolezza, perché «[i]n base agli articoli 2943 c.c. e 2944 c.c. - richiamati dall'art. 28 della legge n. 689/1981 a sua volta richiamat[o] dall'art. 166 del codice della privacy nella sua formulazione *pro tempore* vigente - costituiscono atti di interruzione della prescrizione la domanda giudiziale e, per i diritti di credito, ogni atto che valga a costituire in mora l'obbligato, nonché gli atti con cui il soggetto obbligato riconosce l'altrui diritto». Per converso, la mera pendenza di un procedimento sanzionatorio «altro non è che una situazione di pura stasi, neppure lontanamente assimilabile ad un atto di esercizio del diritto o ad un atto di riconoscimento proveniente da parte del soggetto passivo della pretesa creditoria». Sarebbe, quindi, «del tutto irragionevole, rispetto alla disciplina ordinaria degli atti interruttivi della prescrizione, ricollegare alla mera esistenza di un procedimento sanzionatorio l'effetto interruttivo della prescrizione».

7.- Si è costituito in giudizio il ricorrente nel processo *a quo*, il quale ha aderito alle questioni di legittimità costituzionale sollevate rispetto all'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018, e ha riproposto gli ulteriori motivi di censura, già fatti valere nel giudizio *a quo*, con riferimento agli altri commi dell'art. 18.



7.1.- In particolare, L. P. chiede a questa Corte di estendere il sindacato di costituzionalità ai commi dal 2 al 4 dell'art. 18, sul presupposto che essi formino, con il comma 5, un unicum inscindibile e che tale complessiva disciplina sia affetta dai medesimi vizi di legittimità costituzionale. Ritiene, infatti, che il regolamento n. 679/2016/UE, in quanto normativa direttamente applicabile (a far data dal 25 maggio 2018, e non dal 19 settembre 2018, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018), avrebbe immediatamente imposto il nuovo regime sanzionatorio, precludendo alle autorità nazionali di disciplinare gli illeciti amministrativi commessi in epoca anteriore, se non sulla base delle nuove regole contestualmente introdotte.

7.1.1.- Aggiunge, inoltre, che, trattandosi di sanzioni amministrative aventi carattere punitivo, dovrebbe trovare applicazione il canone di retroattività della legge più favorevole, come affermato da questa Corte con la sentenza n. 63 del 2019. L'automatismo delineato nell'art. 18 censurato porterebbe, invece, all'applicazione di una disciplina sanzionatoria più sfavorevole e si porrebbe per tale ragione in contrasto con gli artt. 3 Cost., 7 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 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, questi ultimi richiamabili nell'ordinamento interno attraverso gli artt. 11 e 117 Cost.

7.2.- Da ultimo, L. P. sottolinea che l'interruzione legale del termine di prescrizione determinerebbe un arbitrario prolungamento del procedimento, per di più in una materia sanzionatoria, con conseguente violazione del principio di ragionevole durata del processo.

8.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare le questioni non fondate.

8.1.- In ordine all'asserita violazione dell'art. 76 Cost., l'Avvocatura eccepisce che la cornice di delega, contenuta nella legge n. 163 del 2017, conferirebbe al legislatore delegato ampi poteri di intervento sulle norme preesistenti contenute nel d.lgs. n. 196 del 2003.

Osserva, inoltre, che la legge di delegazione richiama i principi e i criteri direttivi generali di cui all'art. 32 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), tra i quali si ascrive la previsione secondo cui «ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, sono introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, anche attraverso il riassetto e la semplificazione normativi con l'indicazione esplicita delle norme abrogate, fatti salvi i procedimenti oggetto di semplificazione amministrativa ovvero le materie oggetto di delegificazione».

L'Avvocatura sottolinea, quindi, come l'adeguamento al nuovo regolamento UE avrebbe richiesto «dei ripensamenti normativi profondi in ordine agli oneri da imporre ai titolari del trattamento, ai diritti spettanti agli interessati, ai poteri attribuiti alle Autorità di controllo, nonché all'impianto sanzionatorio», sicché l'introduzione della disposizione censurata non avrebbe comportato uno sviamento rispetto ai principi e ai criteri dettati dalla delega.

8.2.- Quanto alle questioni sollevate con riferimento all'art. 3 Cost., l'Avvocatura eccepisce, innanzitutto, l'insussistenza della disparità di trattamento, prospettata dal rimettente con riferimento alle violazioni commesse prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018, per le quali il termine di prescrizione fosse già decorso. Secondo la difesa erariale, trattandosi di un procedimento sanzionatorio di tipo amministrativo, il principio *tempus regit actum* incontrerebbe il solo limite dell'intangibilità delle situazioni giuridiche soggettive oramai definite.

8.3.- Relativamente, poi, alla denunciata irragionevolezza e non proporzionalità della disposizione censurata, l'Avvocatura osserva che la stessa sarebbe stata «adottata in un'ottica di semplificazione, efficienza ed efficacia amministrativa ai sensi dell'art. 97 Cost., la cui attuazione era volta ad incentivare la possibilità che il contravventore decidesse di pagare immediatamente l'importo della sanzione determinato dall'Autorità», peraltro attraverso un beneficio per i contravventori, ammessi - in via di eccezione - al pagamento in misura ridotta di una somma corrispondente a quella conseguita all'applicazione della diminuzione del fatto di minore gravità (art. 164-bis, comma 1, del vecchio testo del d.lgs. n. 196 del 2003). In aggiunta, l'Avvocatura sottolinea come l'art. 18 garantirebbe il contraddittorio, facendo salva la possibilità per il trasgressore di integrare le difese al fine di far riemergere il potere valutativo dell'Autorità e, eventualmente, giungere all'archiviazione del procedimento.

Infine, l'interveniente conclude rilevando che, «rispetto a tali finalità di rango pubblicistico, l'interruzione del termine di prescrizione può essere considerata una soluzione proporzionata e ragionevole, specie avuto riguardo ad una disposizione [...] di carattere eccezionale e transitorio nell'ambito della riforma in materia di protezione dei dati personali e del suo profondo impatto sull'ordinamento italiano».



9.- In data 2 novembre 2021 la parte ha depositato una memoria, nella quale ha ribadito gli argomenti già spesi nell'atto di costituzione, soffermandosi, in particolare, sull'irragionevolezza e sulla non proporzionalità della previsione di cui alla disposizione censurata.

10.- Nella medesima data anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, nella quale si è opposto alla richiesta della controparte di estendere il giudizio di legittimità costituzionale ai commi da 2 a 4 dell'art. 18 del d.lgs. n. 101 del 2018, contestando la sussistenza dei presupposti che consentono alla Corte di avvalersi dell'istituto dell'illegittimità consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Inoltre, la difesa erariale ha confutato la possibile applicazione della disciplina dettata dal regolamento n. 679/2016/UE agli illeciti commessi prima della sua entrata in vigore e ha ritenuto immotivato il richiamo al principio della retroattività della *lex mitior*, tanto più in quanto la sanzione amministrativa oggetto del giudizio *a quo* non avrebbe una carica afflittiva che la possa ascrivere a quelle di tipo punitivo.

11.- All'udienza del 23 novembre 2021, gli avvocati della parte costituita e dell'interveniente nel giudizio hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 9 novembre 2020, iscritta al n. 28 del registro ordinanze dell'anno 2021, il Tribunale ordinario di Verona, sezione seconda civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)», in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione.

2.- L'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 prevede, in particolare, che «[l]'entrata in vigore del presente decreto determina l'interruzione del termine di prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute a norma del presente articolo, di cui all'art. 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689».

3.- Sotto il profilo della rilevanza, il rimettente osserva che, nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, l'opponente ha fatto valere la prescrizione del credito vantato dall'amministrazione (nella specie: il Garante per la protezione dei dati personali), avente ad oggetto le somme dovute a titolo di sanzione amministrativa, e che, ove la disposizione censurata dovesse essere dichiarata costituzionalmente illegittima, l'eccezione di prescrizione andrebbe accolta.

Il titolo esecutivo si sarebbe, infatti, formato con la conversione *ope legis* dell'atto di contestazione dell'illecito in ordinanza-ingiunzione, decorsi novanta giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018 (avvenuta il 19 settembre 2018), senza che, nei successivi sessanta giorni, L. P. avesse presentato nuove memorie.

Il maturare del termine di prescrizione che, in assenza dell'interruzione legale, sarebbe avvenuto l'8 luglio 2019, si collocherebbe, dunque, in una data successiva al formarsi del titolo esecutivo e antecedente alla notifica della cartella di pagamento, avvenuta l'8 dicembre 2019.

Ambedue le ragioni renderebbero l'eccezione di prescrizione opponibile nel giudizio *a quo*, salvo, per l'appunto, l'impedimento costituito dalla interruzione legale della prescrizione contemplata dall'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione posta con riferimento all'art. 76 Cost., il rimettente ritiene che la legge 25 ottobre 2017, n. 163 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2016-2017) non conterrebbe alcuna previsione, idonea ad abilitare il legislatore ad introdurre disposizioni di diritto temporale, volte a procrastinare i tempi della prescrizione di sanzioni contestate dall'amministrazione prima dell'applicazione del regolamento (UE) n. 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016.

Considerato che la legge di delegazione attribuisce al Governo il potere di emanare norme finalizzate ad adeguare l'ordinamento interno alle disposizioni dettate dal regolamento n. 679/2016/UE e rilevato che lo stesso si applica solamente ai fatti successivi alla data del 25 maggio 2018, il rimettente contesta che, tra i poteri attribuiti al legislatore delegato, possa includersi quello di intervenire sui procedimenti sanzionatori concernenti fattispecie non oggetto della regolamentazione europea.



5.- Sempre in punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente ravvisa poi plurime ragioni di contrasto con l'art. 3 Cost.

L'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 determinerebbe, innanzitutto, una irragionevole disparità di trattamento: rispetto agli illeciti il cui termine di prescrizione sia già maturato prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018; rispetto a quelli commessi prima dell'applicazione del regolamento n. 679/2016/UE, e non ancora contestati dal Garante; infine, rispetto a quelli commessi sotto la vigenza dell'indicato regolamento europeo. Il rimettente osserva che per tali violazioni opererebbe la prescrizione quinquennale, di cui all'art. 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), mentre solo per gli illeciti già contestati e non ancora definiti alla data di applicazione del regolamento n. 679/2016/UE, il termine di prescrizione sarebbe «di cinque anni decorrente dall'entrata in vigore della legge più il tempo già trascorso tra la data dell'illecito e quella di entrata in vigore dell'art. 18 del d.lgs. n. 101/2018».

Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, violato l'art. 3 Cost., poiché l'interruzione legale della prescrizione andrebbe a ledere «sulla base di una previsione di carattere retroattivo [...] senza un apparente valido motivo, [l']affidamento sull'estinzione del diritto in ragione dell'inerzia del titolare».

A tale rilievo aggiunge poi la considerazione che «la prescrizione è [...] anche strumentale ad assicurare il diritto di difendersi in giudizio da parte dell'obbligato, in quanto, decorso un certo lasso di tempo dalla data del fatto generatore del diritto, può essere difficile o impossibile per la parte formulare i mezzi di prova a sostegno delle proprie tesi difensive».

Il rimettente, dunque, denuncia, sempre nella prospettiva della violazione dell'art. 3 Cost., il contrasto con i principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

La disposizione censurata «consente all'autorità di rimanere inerte nell'esercitare il proprio diritto per un lasso di tempo ulteriore che può durare sino a cinque anni dall'entrata in vigore dell'art. 18 del d.lgs. n. 101/2018, senza che questa inerzia possa trovare giustificazione nell'esistenza di ostacoli di fatto nell'esercitare il diritto a riscuotere le somme». Al contrario, i primi commi dell'art. 18 del d.lgs. n. 101 del 2018 disegnerebbero un meccanismo di semplificazione del procedimento, sicché non vi sarebbe alcun aggravio procedimentale per l'amministrazione tale da giustificare e da rendere conforme al principio di proporzionalità l'interruzione *ex lege* della prescrizione.

La previsione censurata evidenzerebbe, inoltre, una manifesta irragionevolezza, perché «in base agli articoli 2943 c.c. e 2944 c.c. - richiamati dall'art. 28 della l. 689/1981 a sua volta richiamat[o] dall'art. 166 del codice della privacy nella sua formulazione *pro tempore* vigente - costituiscono atti di interruzione della prescrizione la domanda giudiziale e, per i diritti di credito, ogni atto che valga a costituire in mora l'obbligato, nonché gli atti con cui il soggetto obbligato riconosce l'altrui diritto». Per converso, «la situazione di pura stasi [di un procedimento amministrativo non sarebbe] neppure lontanamente assimilabile ad un atto di esercizio del diritto o ad un atto di riconoscimento proveniente da parte del soggetto passivo della pretesa creditoria». Sarebbe, quindi, «del tutto irragionevole, rispetto alla disciplina ordinaria degli atti interruttivi della prescrizione, ricollegare alla mera esistenza di un procedimento sanzionatorio l'effetto interruttivo della prescrizione».

6.- Si è costituito in giudizio L. P., parte nel giudizio principale, ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

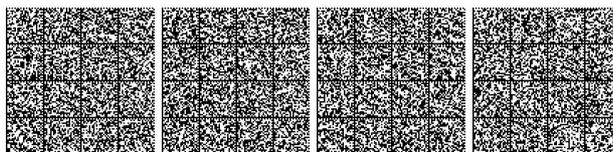
L'Avvocatura ha, in particolare, eccepito la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018, sollevate con riferimento agli artt. 3 e 76 Cost.

7.- Fermo restando il potere di questa Corte di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (sentenze n. 246 del 2020, n. 258 del 2019 e n. 148 del 2018), la censura relativa alla violazione dell'art. 76 Cost., in quanto logicamente preliminare, va esaminata in via prioritaria.

La questione non è fondata.

7.1.- L'art. 13 della legge n. 163 del 2017 ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, al fine di adeguare il quadro normativo nazionale alle disposizioni del regolamento n. 679/2016/UE.

Nel delimitare e conformare l'esercizio della delega, il comma 3 dell'art. 13 ha richiamato, innanzitutto, l'art. 32 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), che detta i principi e i criteri direttivi di carattere generale da seguire in sede di recepimento nell'ordinamento interno di atti dell'Unione europea. In particolare, a tali criteri generali si ascrive quello secondo cui «ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, sono introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, anche attraverso il riassetto e la semplificazione normativi con l'indicazione esplicita delle norme abrogate, fatti salvi i procedimenti oggetto di semplificazione amministrativa ovvero le materie oggetto di delegificazione» (art. 32, comma 1, lettera b).



Sempre la legge n. 163 del 2017, all'art. 13, comma 3, lettera c), nel prevedere specifici principi e criteri direttivi, ha inoltre conferito al legislatore delegato l'ampio mandato di «coordinare le disposizioni vigenti in materia di protezione dei dati personali con le disposizioni recate dal regolamento (UE) 2016/679».

Tali indicazioni normative devono, infine, collocarsi nella cornice della costante giurisprudenza costituzionale, secondo la quale «la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo» (sentenze n. 133 del 2021 e n. 212 del 2018). Spettano, in sostanza, al legislatore delegato «margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la *ratio* e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento» (sentenza n. 59 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013).

Il riconoscimento di tale spazio di discrezionalità, dentro i confini ermeneutici del coerente sviluppo e del completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante (sentenze n. 10 del 2018, n. 146 del 2015 e n. 229 del 2014), è, del resto, tanto più avvertito, ove la delega riguardi l'adeguamento della normativa nazionale alle fonti sovranazionali nell'ambito del riordino di una materia complessa. E tale, senza dubbio, è l'adattamento del codice sul trattamento dei dati personali ad un corpo normativo articolato e fortemente innovativo, qual è il regolamento n. 679/2016/UE, che oltretutto incide su un «codice» preesistente, già attuativo di precedenti atti dell'Unione europea (in senso analogo si veda la sentenza n. 100 del 2020).

7.2.- Sulla scorta, dunque, del contenuto dei criteri di delega, della *ratio* della legge n. 163 del 2017 e degli orientamenti espressi da questa Corte con riferimento all'art. 76 Cost., si deve ritenere che, in sede di adattamento all'ordinamento interno di uno strumento di particolare complessità, qual è il regolamento n. 679/2016/UE, il legislatore delegato ben potesse, oltre a integrare e a introdurre opportuni raccordi con la nuova disciplina dotata di un'immediata efficacia diretta, anche coordinare quest'ultima a quella preesistente, mediante disposizioni volte a regolare la transizione dall'uno all'altro assetto normativo.

In virtù delle motivazioni esposte, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. deve ritenersi non fondata.

8.- Venendo ora all'esame delle censure sollevate con riferimento all'art. 3 Cost., è fondata la questione relativa alla violazione, da parte dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018, del principio di ragionevolezza e del canone di proporzionalità.

La disamina di tali profili richiede di ricostruire, in sintesi, il quadro normativo nel quale si colloca la disposizione censurata.

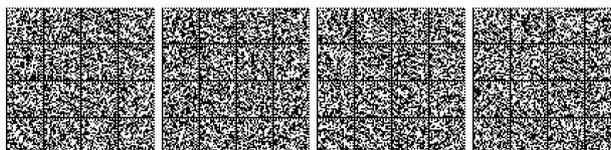
9.- L'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 prevede, con decorrenza dalla sua entrata in vigore, l'interruzione *ex lege* del termine di prescrizione, relativamente ai procedimenti sanzionatori - soggetti alla disciplina, antecedente alla riforma del 2018, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante «Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE» - che, alla data di applicazione del regolamento n. 679/2016/UE, siano stati avviati, ma non ancora definiti con l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione.

Tali procedimenti sanzionatori, in virtù di quanto disposto dall'art. 166 del d.lgs. n. 196 del 2003, sempre del testo precedente alla riforma del 2018, sono regolati dalla legge n. 689 del 1981 e si articolano in due fasi. La prima è quella dell'acquisizione di elementi istruttori, che si conclude con la contestazione immediata o con la notifica degli estremi della violazione, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689 del 1981. La seconda è la fase decisoria preordinata all'emanazione dell'ordinanza-ingiunzione o del provvedimento di archiviazione.

Per concludere questa seconda fase, l'amministrazione non deve, di regola, rispettare altro termine se non quello quinquennale di prescrizione, di cui all'art. 28 della legge n. 689 del 1981.

Sullo sfondo di tale disciplina, si innesta la previsione transitoria dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 che, tramite l'interruzione automatica del termine, rende, per legge, irrilevante il tempo già trascorso fra la notifica della contestazione dell'illecito e l'entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018.

Al contempo, a fronte del nuovo decorso del termine, il destinatario dell'originaria contestazione, senza aver ricevuto alcuna nuova comunicazione, vede aprirsi una nuova fase procedimentale: può pagare in misura ridotta la sanzione contestata, ma non accertata in via definitiva, o può presentare nuove memorie difensive. In mancanza, il provvedimento originario si converte *ope legis* in ordinanza-ingiunzione, senza l'obbligo di una ulteriore notificazione.



10.- Dal quadro normativo tratteggiato emerge che la disposizione censurata - tramite l'interruzione automatica, ossia con il decorso di un nuovo quinquennio - finisce per ampliare *ex lege* il termine di cui all'art. 28 della legge n. 689 del 1981, rispetto al quale questa Corte ha già espresso, di recente, valutazioni critiche (sentenza n. 151 del 2021). Pur rimettendo alla discrezionalità del legislatore la precisa individuazione di un termine di decadenza per l'emanazione del provvedimento conclusivo del procedimento sanzionatorio, la citata sentenza ha ritenuto che l'ampiezza del termine di prescrizione «di durata quinquennale e suscettibile di interruzione, lo rend[er]e idoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione». Infatti, «la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito, consentendo all'incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio, garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. ed è coerente con il principio di buon andamento e [di] imparzialità della PA».

Le ragioni di contrasto con l'effettività della tutela del privato, già evidenziate da questa Corte con riferimento all'art. 28 della legge n. 689 del 1981, chiaramente si accentuano in presenza di una interruzione *ex lege* del medesimo termine di prescrizione quinquennale, disposta in pendenza dell'inerzia dell'amministrazione.

In particolare, se è vero - come si osserva nella stessa ordinanza di rimessione - che «la prescrizione è [...] anche strumentale ad assicurare il diritto di difendersi in giudizio da parte dell'obbligato, in quanto, decorso un certo lasso di tempo dalla data del fatto generatore del diritto, può essere difficile o impossibile per la parte formulare i mezzi di prova a sostegno delle proprie tesi difensive», è evidente che l'interruzione automatica del termine di prescrizione quinquennale, che già di per sé rende eccessivamente squilibrato il rapporto fra privato e pubblica amministrazione, si traduce in una intollerabile compressione delle ragioni di tutela del privato.

L'amministrazione può attivarsi per la riscossione delle somme dovute in base all'ordinanza-ingiunzione prodotta *ope legis*, oppure, nell'ipotesi in cui il privato presenti nuove memorie difensive ai sensi dell'art. 18, comma 4, del d.lgs. n. 101 del 2018, può emettere l'ordinanza-ingiunzione, anche oltre un quinquennio dall'unico atto che è stato notificato all'interessato: grazie all'interruzione, si sommano infatti altri cinque anni al tempo già trascorso dalla notifica della contestazione alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018. Per converso, il privato, dopo aver rispettato il termine di trenta giorni per opporsi alla contestazione della sanzione amministrativa, può doversi difendere, sempre entro trenta giorni dalla notifica della cartella o dalla notifica dell'ordinanza-ingiunzione, a distanza di oltre cinque anni dalla notifica dell'atto con il quale gli era stata contestata la violazione. Nessun'altra comunicazione, infatti, è tenuta a effettuare l'amministrazione medio tempore, neppure con riferimento alle facoltà concesse ai privati dai primi commi dell'art. 18 e alle conseguenze derivanti a carico di coloro che non si avvalgono di tali facoltà.

11.- Lo scenario sopra delineato evidenzia una palese violazione del principio di ragionevolezza e del canone di proporzionalità.

In particolare, sotto questo secondo profilo, non si ravvisa, a sostegno della disposizione censurata, alcun motivo idoneo a giustificare un livello tanto intenso di compressione della posizione del privato.

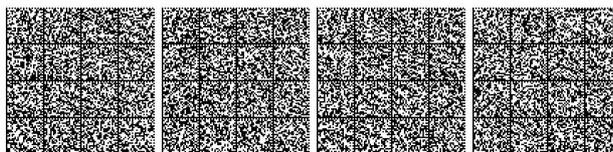
Tale non può ritenersi l'esigenza di fare fronte ai maggiori oneri derivanti per l'amministrazione dall'entrata in vigore del regolamento n. 679/2016/UE. Per realizzare un simile obiettivo il legislatore transitorio ha già disegnato un procedimento amministrativo semplificato, che consente di addivenire *ope legis* all'esito dell'ordinanza-ingiunzione, meccanismo che alleggerisce notevolmente il carico dell'amministrazione e, dunque, rende irragionevole l'interruzione del decorso della prescrizione.

In altri termini, se l'esigenza di far fronte al sovraccarico di oneri amministrativi derivanti dall'entrata in vigore del regolamento n. 679/2016/UE è la *ratio* sottesa alla scelta di disegnare una procedura amministrativa semplificata, viceversa, l'interruzione della prescrizione si configura come una ulteriore non giustificata prerogativa dell'amministrazione.

Del resto, anche ove il destinatario della sanzione si avvallesse della facoltà di produrre nuove memorie difensive, ai sensi dell'art. 18, comma 4, del d.lgs. n. 101 del 2018, questo non farebbe che riportare il procedimento nei binari di un percorso di normalità, che - come di regola - vedrebbe l'amministrazione confrontarsi con le ragioni di opposizione del privato.

In ogni caso, non può ritenersi che l'interruzione della prescrizione fosse necessaria a rendere possibile la nuova fase procedurale disegnata dai primi commi dell'art. 18 del d.lgs. n. 101 del 2018. Al contrario, nella sua discrezionalità, il legislatore avrebbe ben potuto avvalersi di istituti differenti dall'interruzione, idonei ad agevolare l'amministrazione, senza incidere in maniera sproportionata sulla posizione dei privati.

Questa stessa Corte, in differenti giudizi, ha giustificato previsioni eccezionali che prorogavano dei termini, ma lo ha fatto in presenza di condizioni che rendevano le norme censurate non contrastanti con l'art. 3 Cost. (sentenze n. 356 del 2008 e n. 375 del 2002). Si trattava, infatti, di disposizioni dettate in materia di accertamento delle imposte, per le quali l'amministrazione è soggetta a un termine di decadenza e non solo di prescrizione, e che, inoltre, avevano stabilito una eccezionale e contenuta proroga dei termini per lo svolgimento di attività particolarmente complesse.



Al contrario, nel caso della disposizione censurata, il legislatore, violando il principio di proporzionalità, non ha selezionato, fra gli strumenti disponibili, quello più idoneo a conseguire lo scopo, determinando il minor sacrificio (sentenze n. 218, n. 202 e n. 148 del 2021, n. 119 del 2020, n. 179 e n. 20 del 2019).

Anziché, infatti, avvalersi di istituti relativi al termine che fossero proporzionati rispetto all'obiettivo perseguito, ha fatto ricorso ad uno strumento incisivo, quale quello dell'interruzione della prescrizione, rinviando, per il tramite del richiamo all'art. 28 della legge n. 689 del 1981, alla sua disciplina civilistica.

Senonché tale istituto si fonda su due ordini di circostanze che esprimono una *ratio* totalmente estranea, se non antitetica, rispetto alla logica sottesa all'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018, e dunque ne sottolineano ulteriormente l'irragionevolezza, anziché dare ad esso una giustificazione.

Il primo gruppo di ipotesi, che legittima l'interruzione della prescrizione, si identifica con gli atti di esercizio del diritto da parte del suo titolare, vale a dire con la cessazione dell'inerzia. Al contrario, come si è già sopra evidenziato, il presupposto dell'interruzione della prescrizione di cui all'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 consiste proprio nell'inerzia da parte del Garante, che non si è attivato per portare a compimento il procedimento amministrativo.

Il secondo gruppo di ipotesi, che ugualmente dà fondamento all'interruzione civilistica, attiene ad atti e a comportamenti univoci di riconoscimento del diritto, provenienti dalla parte contro la quale il diritto può essere fatto valere. Per converso, nel censurato art. 18, comma 5, non è dato ravvisare alcun segno di un possibile riconoscimento del diritto dell'amministrazione da parte del privato, rispetto al quale non è stato ancora accertato l'obbligo al pagamento della sanzione. Il privato è semplicemente in attesa di un provvedimento amministrativo, che dia risposta alle sue contestazioni. Né hanno alcun valore gli eventuali comportamenti descritti dai primi commi dell'art. 18, che sono successivi alla interruzione *ex lege* e, dunque, sono certamente inidonei a giustificare l'istituto. In ogni caso, essi sono comportamenti anodini, privi di ogni valore tacito, tanto più che il privato non ha ricevuto alcuna comunicazione che lo informasse sulle conseguenze delle sue azioni od omissioni.

L'irragionevole discrasia fra l'interruzione *ex lege* della prescrizione e la *ratio* dell'istituto civilistico, cui l'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 fa esplicito rimando, unita alla mancanza di una ragionevole giustificazione che supporti un intervento incisivo, quale l'interruzione della prescrizione, confermano che l'intervento disposto dall'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 viola il principio di ragionevolezza e il canone di proporzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018, sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Verona, sezione seconda civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

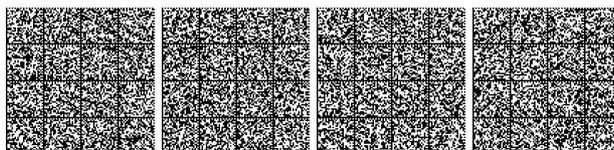
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 dicembre 2021.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



## N. 261

*Sentenza 24 novembre - 28 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Paesaggio - Norme della Regione Campania - Modifiche alla legge regionale sul “Piano casa” - Possibili interventi edilizi anche nei territori di pertinenza del Piano urbanistico territoriale (PUT) dell’area Sorrentino-amalfitana, ad eccezione delle aree su cui insistono vincoli di inedificabilità assoluti - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19, art. 12-bis, commi 2, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), promossi dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con tre ordinanze del 12 gennaio 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 66, 67 e 68 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell’anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della A. M. Marine srl in liquidazione, della Aldebaran srl e della F. G. Buildings srl, del Comune di Sorrento e di Apreda Mario e Apreda Michele, nonché l’atto di intervento dell’associazione Fare Ambiente MEE - Movimento ecologista europeo;

udito nell’udienza pubblica del 24 novembre 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Alfonso Celotto e Enrico Soprano per A. M. Marine srl in liquidazione, Ciro Sisto per Aldebaran srl e F. G. Buildings srl, Maurizio Pasetto per il Comune di Sorrento e Francesco Saverio Esposito per Apreda Mario e Apreda Michele;

deliberato nella camera di consiglio del 24 novembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Consiglio di Stato, sezione quarta, con tre distinte ordinanze del 12 gennaio 2021, rese in separati giudizi e rispettivamente iscritte ai numeri 66, 67 e 68 del registro ordinanze 2021, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.



1.1.- Nel primo giudizio, Antonetta Gargiulo, Antonio Russo, Teresa Adario, Michele Palumbo e Raysa Tkachenko avevano impugnato innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania gli atti relativi alla realizzazione, nel Comune di Sorrento, di un intervento edilizio convenzionato, approvato ai sensi dell'art. 7, comma 5, della legge reg. Campania n. 19 del 2009, consistente nella sostituzione di un capannone industriale, già di proprietà di Aprea Mare spa, con un nuovo complesso a destinazione residenziale, il cui volume era riservato per il 30 per cento al cosiddetto "housing sociale".

Fra i diversi profili di censura dedotti dai ricorrenti, il TAR Campania aveva accolto quelli relativi alla non conformità dell'intervento al Piano urbanistico territoriale (PUT) dell'Area Sorrentino-Amalfitana, approvato con legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana), in particolare quanto all'altezza massima dei manufatti dalla stessa consentita.

Proposti separati appelli (poi riuniti) da parte delle soccombenti Aldebaran spa, FG Buildings srl e A. M. Marine srl in liquidazione (già Aprea Mare spa), costituitisi il Comune di Sorrento ed il Ministero per i beni e le attività culturali ed il turismo, il Consiglio di Stato ha dapprima pronunciato sentenza parziale, con la quale ha dichiarato inammissibile l'intervento ad opponendum proposto dall'associazione riconosciuta Fare Ambiente MEE - Movimento ecologista europeo e ha rigettato tutti i motivi di appello volti a sostenere l'inammissibilità o l'irricevibilità del ricorso di primo grado, ovvero la conformità al PUT dell'intervento in progetto; quindi, delimitato il giudizio alla sola questione della derogabilità al PUT medesimo da parte della legge reg. Campania n. 19 del 2009, ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle menzionate disposizioni.

1.2.- Nel secondo giudizio, promosso dall'associazione Onlus Verdi Ambiente e Società - V.A.S. per l'annullamento degli atti relativi al medesimo procedimento, il TAR, dopo la costituzione della società Aprea Mare spa, del Comune di Sorrento e del Ministero per i beni e le attività culturali ed il turismo, aveva parimenti dichiarato inammissibile l'intervento ad opponendum dell'associazione riconosciuta Fare Ambiente MEE - Movimento ecologista europeo e accolto i motivi relativi alla non conformità dell'intervento al PUT.

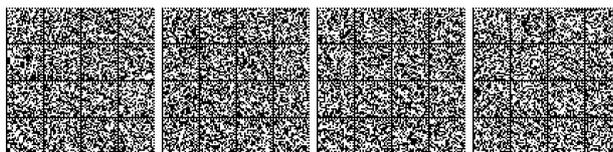
Anche in questo caso, riuniti gli appelli proposti dalle società Aldebaran spa, FG Buildings srl e A. M. Marine srl in liquidazione (già Aprea Mare spa), il Consiglio di Stato ha pronunciato sentenza parziale dello stesso contenuto di quella di cui al punto che precede e sollevato, con successiva ordinanza, la presente questione di legittimità costituzionale.

1.3.- Infine, anche nel terzo giudizio, promosso da Mario e Michele Aprea per l'annullamento degli atti relativi al medesimo procedimento, il TAR Campania, nella resistenza delle società Aldebaran spa, FG Buildings srl e A. M. Marine srl in liquidazione (già Aprea Mare spa), del Comune di Sorrento e del Ministero per i beni e le attività culturali ed il turismo, aveva dichiarato inammissibile l'intervento ad opponendum dell'associazione riconosciuta Fare Ambiente MEE - Movimento ecologista europeo e accolto i motivi relativi alla non conformità al PUT del medesimo intervento; il Consiglio di Stato, riuniti gli appelli proposti dalle società soccombenti, ha pronunciato sentenza parziale e successiva ordinanza con la quale ha sollevato questioni di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni regionali.

2.- Con le tre ordinanze, di identico contenuto, il Consiglio di Stato osserva, anzitutto, che l'art. 12-bis è stato inserito nel corpo della legge reg. Campania n. 19 del 2009 (attuativa del cosiddetto "Piano casa") dall'art. 1, comma 1, lettera sss), della legge della Regione Campania 5 gennaio 2011, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa) e alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio)»; esso stabilisce, al comma 2, che «[I]e norme della presente legge prevalgono su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia, fermo restando, per le zone vincolate, il parere obbligatorio delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso, così come individuate dall'articolo 32 della legge n. 47/1985 e successive modifiche».

2.1.- Il rimettente riferisce che tale disposizione, fin dalla sua entrata in vigore, è stata interpretata dalla giurisprudenza amministrativa come correlata alla sola materia urbanistica, e non anche a quella paesaggistica, avuto particolare riguardo al carattere eccezionale e transeunte della disciplina sul "Piano casa", nonché alla mancanza di uno specifico richiamo alle previsioni del PUT.

Tuttavia, prosegue il rimettente, il legislatore regionale è successivamente intervenuto sull'art. 12-bis, aggiungendovi quattro commi; fra questi, assumono rilievo nella presente vicenda il comma 3, a mente del quale «[n]on sono ammessi interventi in deroga rispetto ai vincoli di inedificabilità assoluti previsti nella legge regionale 27 giugno 1987, n. 35», e il comma 4, con il quale è disposto che la legge trovi applicazione anche nei territori «di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale n. 35/1987».



Secondo il Consiglio di Stato, pertanto, il combinato disposto dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 12-*bis* della legge reg. Campania n. 19 del 2009 «denota inequivocabilmente la volontà del legislatore regionale di consentire gli interventi di cui alla medesima l.r. n. 19 del 2009 [...] anche in deroga al PUT dell'area sorrentino-amalfitana, eccezion fatta per le aree su cui insistono vincoli di inedificabilità assoluta».

3.- Poste tali premesse, il rimettente esclude la possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione delle norme censurate, coerente con la lettura datane in precedenza dalla giurisprudenza amministrativa; quindi, quanto alla rilevanza della questione, evidenzia che la stessa assume carattere dirimente nei giudizi, poiché il suo accoglimento determinerebbe il rigetto degli appelli, destinati, per converso, ad essere accolti nel caso di ritenuta non fondatezza.

4.- In punto di non manifesta infondatezza, poi, il Consiglio di Stato assume che il combinato disposto delle norme censurate violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

4.1.- In tal senso, richiama la sentenza n. 11 del 2016, con la quale questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 6 della legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15 (Norme per il recupero abitativo di sottotetti esistenti), nella parte in cui prevedeva che gli interventi dalla stessa previsti potessero essere realizzati in deroga alle prescrizioni dei piani paesaggistici e di quelle a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ivi compreso il PUT sorrentino-amalfitano.

Con tale decisione, precisa il rimettente, questa Corte aveva anzitutto riaffermato la centralità del principio di prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti urbanistici, enunciato dall'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) nell'ambito della tutela del paesaggio, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; aveva poi specificato che «l'eventuale scelta della regione (compiuta nella specie dalla Campania) di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici non modifica i termini del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica, come descritti, e, più precisamente, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente».

4.2.- Ciò posto, il rimettente osserva che la previsione, da parte delle norme censurate, di derogabilità delle prescrizioni del PUT che non importano vincoli di inedificabilità assoluta finisce per degradare la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera esigenza urbanistica, parcellizzata tra i vari Comuni competenti al rilascio dei titoli edilizi; da tanto deriverebbe una compromissione dell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, con conseguente invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

5.- Con atti depositati il 7 maggio 2021 è intervenuta nei tre giudizi l'associazione riconosciuta Fare Ambiente MEE - Movimento ecologista europeo, già intervenuta nei giudizi principali, assumendosi titolare di un interesse qualificato inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Detta associazione ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, assumendo che l'intervento edilizio oggetto del giudizio principale non era soggetto alla disciplina di cui alla legge reg. Campania n. 19 del 2009 e, in particolare, al censurato art. 12-*bis*. Nel merito, ha concluso per l'accoglimento della questione, richiamandosi sinteticamente agli argomenti svolti dal rimettente.

6.- Con atti depositati l'11 giugno 2021 si è costituito nei giudizi anche il Comune di Sorrento, resistente nei giudizi principali, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

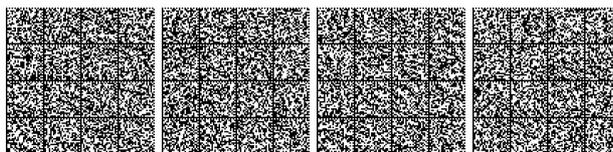
In tal senso, ha sostenuto che la scelta del legislatore regionale di limitare l'inderogabilità del PUT ai soli casi in cui esso prevede limiti di inedificabilità assoluta costituirebbe un punto di equilibrio tra le esigenze di tutela del paesaggio e gli obiettivi di complessiva riqualificazione del tessuto edilizio regionale.

La norma censurata, pertanto, non comporterebbe alcuna «deroga generalizzata» alle previsioni del PUT, bensì «una concreta e reale tutela dei valori ambientali e paesaggistici».

7.- Con atti depositati il 14 giugno 2001 si è costituita nei tre giudizi la società A.M. Marine srl in liquidazione, parte resistente nei giudizi principali.

7.1.- Detta società ha anzitutto eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, assumendo che i giudizi principali potevano essere altrimenti definiti sul rilievo della compatibilità delle disposizioni censurate con il PUT.

Le modifiche introdotte rispetto all'originario contenuto del censurato art. 12-*bis*, infatti, sarebbero significative dell'intento del legislatore regionale di riservare l'integrale applicazione della legge, e la conseguente deroga urbanistica, solo alle zone nelle quali il PUT consente comunque di realizzare ristrutturazioni o nuove edificazioni, e che dunque si caratterizzano per una tutela paesaggistica «meno stringente», consentanea al libero esercizio della potestà pianificatoria dei Comuni.



7.2.- Nel merito, la società ha poi dedotto la non fondatezza della questione.

Al riguardo, dopo aver rilevato l'inconferenza del richiamo alla sentenza n. 11 del 2016, relativa a diversa fattispecie, ha sostenuto che, in ogni caso, l'indirizzo espresso da tale pronuncia meriterebbe di essere rimeditato con riferimento alla disciplina del cosiddetto "Piano casa".

Collocandosi nell'ambito di tale ultimo intervento normativo, adottato al fine di favorire il riavvio dell'attività edilizia, le disposizioni censurate sarebbero infatti riferibili esclusivamente alla materia «governo del territorio»; e quand'anche ricondotte alla materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», le stesse risulterebbero «il frutto e la diretta conseguenza di un'intesa raggiunta a monte fra Stato e Regioni, rispetto alla quale, pertanto, l'intervento statale è stato garantito mediante l'espressione, rivolta a legislatori regionali e provinciali, degli obiettivi da perseguirsi per realizzare il fine voluto del rilancio dell'attività edilizia».

Del resto, la diversa lettura offerta dal rimettente varrebbe a comportare la sostanziale abrogazione delle disposizioni in questione, frustrando lo scopo di superare la sostanziale paralisi delle attività edilizie rappresentato dal legislatore regionale in sede di lavori preparatori.

Secondo la parte, inoltre, le pur sussistenti esigenze di tutela del paesaggio sarebbero temperate dall'obiettivo di consentire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà nell'abitazione, ravvisabile nell'intervento edilizio in questione in quanto destinato, per una parte, al cosiddetto "housing sociale".

Infine, neppure sussisterebbe il denunciato contrasto fra le norme censurate e l'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, che, nell'affermare il «principio di prevalenza», si riferisce al paradigma «piano o programma regionale di sviluppo economico»; a quest'ultimo, infatti, la legge reg. Campania n. 19 del 2009 non sarebbe assimilabile, poiché contempla anche obiettivi di natura diversa (quali, ad esempio, il miglioramento della qualità architettonica, l'efficienza energetica, l'uso di energie rinnovabili, la sostenibilità ambientale) che ricevono «tutela costituzionale alla pari del paesaggio», ponendosi così in linea con gli stessi obiettivi di tutela ambientale che il rimettente assume invece ostacolati.

8.- Nel solo giudizio iscritto al reg. ord. n. 68 del 2021 si sono costituite anche le società Aldebaran srl e F.G. Buildings srl, appellanti nel giudizio principale, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Al riguardo, hanno sostenuto che, con le disposizioni censurate, il legislatore regionale si è limitato a «parametrare la possibilità di realizzare gli interventi in zona PUT in modo differente in relazione alla loro localizzazione e alla disciplina che ad essa riserva il medesimo PUT»; con il che hanno ulteriormente dedotto che, in base alla novella, la deroga al Piano sarebbe consentita solo nelle zone in cui lo stesso consente nuove edificazioni o ristrutturazioni.

9.- Nel medesimo giudizio si sono inoltre costituiti i ricorrenti nel giudizio principale Mario e Michele Apreda, i quali hanno eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, poiché la sentenza parziale del Consiglio di Stato conteneva già elementi sufficienti a far ritenere che il titolo edilizio impugnato non dovesse essere assentito; nel merito, poi, hanno concluso per l'accoglimento della questione, deducendo l'illegittimità costituzionale delle norme censurate anche in riferimento a parametri costituzionali ulteriori rispetto a quelli indicati dal rimettente.

10.- In data 15 giugno 2021 l'associazione riconosciuta Italia Nostra Onlus ha depositato opinione scritta ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, a sostegno della fondatezza della questione.

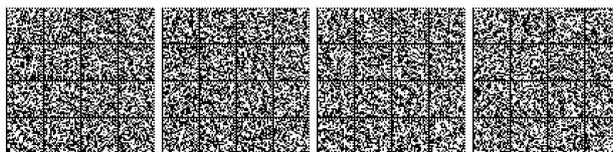
Detta opinione, in quanto conforme ai criteri previsti dal citato articolo, è stata ammessa con decreto presidenziale del 22 ottobre 2021.

### *Considerato in diritto*

1.- Con tre distinte ordinanze del 12 gennaio 2021 (reg. ord. n. 66, n. 67 e n. 68 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.- Le disposizioni censurate sono contenute nella legge regionale campana sul cosiddetto "Piano casa", volto a favorire la ripresa dell'attività edilizia nel territorio della Regione.

In particolare, l'art. 12-bis, comma 2, afferma la prevalenza di tale legge «su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia»; il comma 3 stabilisce che «[n]on sono ammessi interventi in deroga rispetto ai vincoli di inedificabilità assoluti previsti nella legge regionale 27 giugno 1987, n. 35 (Piano Urbanistico Territoriale dell'area Sorrentino-Amalfitana); e il comma 4 dispone che gli interventi edilizi consentiti dalla legge possono essere realizzati anche «nei territori [...] di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale 35/1987».



1.2.- Secondo il rimettente, dal combinato disposto delle citate previsioni deriverebbe la possibilità di realizzare interventi edilizi anche in deroga alle prescrizioni della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35, di approvazione del «Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana», avente valore sostanziale di Piano territoriale di coordinamento con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali.

Di qui la denunciata invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in relazione all'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), il quale prescrive la prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti di regolazione del territorio.

2.- In via preliminare, va rilevato che i tre giudizi incidentali, per l'identità della questione sollevata, dei parametri evocati e delle argomentazioni poste a sostegno della censura, sono sovrapponibili e pertanto vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

Sempre in via preliminare, va ribadita l'ordinanza del 24 novembre 2021, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento dell'associazione riconosciuta Fare Ambiente MEE - Movimento ecologista europeo, in quanto relativo a un soggetto estraneo al giudizio principale e privo di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

3.- Passando all'esame della questione, essa è, anzitutto, rilevante.

Nei giudizi principali, il Consiglio di Stato ha pronunciato sentenze parziali con le quali ha respinto tutti i motivi di gravame volti a far dichiarare l'inammissibilità o l'irricevibilità degli originari ricorsi, volti a far dichiarare l'inammissibilità o l'irricevibilità degli originari ricorsi, la non applicabilità del PUT all'intervento edilizio oggetto di controversia, nonché la compatibilità di quest'ultimo al medesimo Piano.

L'annullamento degli atti relativi al procedimento edificatorio dipende, pertanto, unicamente dalla questione sollevata nella presente sede, relativa all'ammissibilità di una deroga parziale al PUT da parte delle disposizioni oggetto di censura.

In tal senso, peraltro, non sono fondate le eccezioni di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, variamente sollevate dalle parti intervenute sul presupposto che i giudizi principali potevano essere definiti indipendentemente dalla presente questione, e sulla sola base del PUT.

Nei giudizi principali, infatti, il Consiglio di Stato ha già pronunciato sentenze parziali con le quali ha rigettato i motivi di appello volti ad accertare la compatibilità con il PUT dell'intervento edilizio in questione; su questo tema, pertanto, il rimettente ha già esaurito la propria potestas iudicandi.

3.1.- Va inoltre condivisa la valutazione del giudice *a quo* circa la non praticabilità di un'interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni censurate.

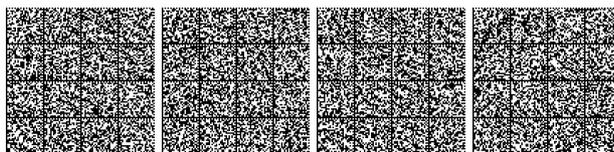
Ed infatti, posto che l'art. 12-*bis*, comma 2, della legge reg. Campania n. 19 del 2009 stabilisce la prevalenza delle disposizioni ivi recate «su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia», la possibilità di circoscrivere tale previsione alla sola normativa urbanistica è radicalmente esclusa dall'espressa applicazione di tali disposizioni «anche nei territori [...] di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale 35/1987», contenuta nel comma 4, con il connesso divieto di derogarvi, in base al comma 3, soltanto nel caso in cui il piano contenga «vincoli di inedificabilità assoluti».

Le disposizioni censurate, pertanto, consentono di realizzare interventi edilizi, nell'ambito delle tipologie contemplate dalla legge regionale, in deroga alle previsioni del PUT che, come nella vicenda oggetto dei giudizi principali, non pongano vincoli di inedificabilità assoluti.

4.- Ciò posto, la questione è fondata.

4.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (sentenza n. 172 del 2018), con la conseguenza che la tutela paesaggistica da questi apprestata costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenza n. 86 del 2019).

In tale ottica, l'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, dedicato al «[c]oordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione», nel precisare, al comma 3, che le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, esprime il cosiddetto principio di prevalenza delle prime sulle seconde, che «deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenza n. 141 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 74 del 2021).



4.2.- Vengono così definiti - come sottolinea la sentenza n. 11 del 2016, menzionata nelle ordinanze di rimessione - i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e quelle di carattere urbanistico ed edilizio, sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale.

E tale modello, prosegue la richiamata pronunzia, non è alterato «[dal]l'eventuale scelta della regione di perseguire gli obiettivi di tutela [...] attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici»; tale scelta, in particolare, «non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assume a valore prevalente».

4.3.- Le disposizioni censurate, nel consentire di derogare al PUT nella parte in cui esso non prevede limiti di inedificabilità assoluta, contravvengono al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, ponendosi, così, in contrasto con il parametro interposto evocato dal rimettente.

Il legislatore campano ha infatti assegnato la definizione del relativo regime all'ordine della disciplina urbanistica, finendo in tal modo per degradare «la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera "esigenza urbanistica"» (sentenza n. 11 del 2016) e, perciò, per compromettere quell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che la normativa statale ha invece assunto a valore imprescindibile, «ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali» (sentenza n. 74 del 2021).

4.4.- Né rileva il fatto che le previsioni censurate si collochino nell'ottica di una complessiva rivitalizzazione dell'attività edilizia nel territorio, caratteristica della legislazione sul cosiddetto Piano casa.

Questa Corte, infatti, ha già affermato che la normativa sul Piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione dell'attività edilizia, non può far venir meno la natura cogente e inderogabile delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, adottate dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», trattandosi di competenza che «si impone al legislatore regionale che eserciti la propria competenza nella materia "edilizia ed urbanistica"» (sentenza n. 86 del 2019).

Il piano paesaggistico, infatti, è «strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio» (sentenza n. 172 del 2018).

5.- Le norme censurate sono, pertanto, costituzionalmente illegittime nella parte in cui consentono che gli interventi edilizi disciplinati dalla legge reg. Campania n. 19 del 2009 possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della legge reg. Campania n. 35 del 1987, di approvazione del «Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana», quando esse non prevedono limiti di inedificabilità assoluta.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), nella parte in cui prevedono che gli interventi edilizi disciplinati dalla medesima legge regionale possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana) quando queste non prevedono limiti di inedificabilità assoluta.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

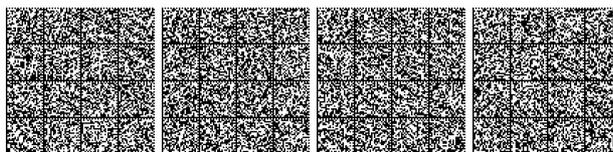
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 dicembre 2021.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 205

*Ordinanza dell'11 marzo 2021 della Corte d'appello di Salerno  
nel procedimento civile promosso da D'A. D. contro S. G., S. P. e S. A.*

**Filiazione - Azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità - Condizioni di esperibilità - Ammissione all'esercizio dell'azione solo nei casi in cui il riconoscimento è ammesso - Preclusione all'esercizio dell'azione se non previo esperimento di ulteriori rimedi processuali volti a rimuovere lo *status* di figlio già attribuito.**

**In subordine: Filiazione - Azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità - Condizioni di esperibilità - Ammissione all'esercizio dell'azione solo nei casi in cui il riconoscimento è ammesso - Preclusione all'esercizio dell'azione al fine di ottenere una pronuncia condizionata al successivo esercizio dell'azione di disconoscimento.**

– Codice civile, art. 269, primo comma.

## CORTE DI APPELLO DI SALERNO

## SECONDA SEZIONE CIVILE

La Corte di appello di Salerno, sezione civile, riunita in Camera di consiglio nelle persone dei signori magistrati:

1. dott. Bruno de Filippis, Presidente relatore;
2. dott.ssa Marcella Pizzillo, consigliere;
3. dott.ssa Sabrina Serrelli, consigliere,

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 77/2019 Ruolo generale, avente ad oggetto: appello avverso la sentenza n. 873/2018, pronunciata dal Tribunale di Nocera Inferiore nel giudizio civile R.G. 4868/2015, depositata in data 12 luglio 2018 e non notificata, in materia di dichiarazione giudiziale di paternità di persona maggiorenne ex art. 269 del codice civile;

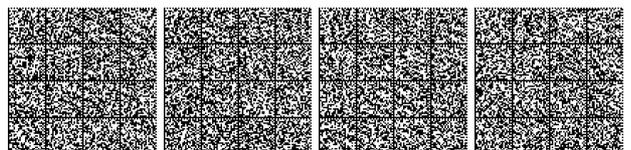
Tra D'A. D., nato a ... il ..., rappresentato e difeso, per mandato in calce all'atto di citazione in appello, dagli avvocati Raffaele e Luigi Fasolino ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, in Roccapiemonte (SA), alla via S. Giovanni Battista n. 5, appellante;

e S. G., nato a ... il ... C.F. ..., rappresentato e difeso, in virtù di mandato in calce alla comparsa di costituzione in appello, dall'avv. Giuseppe Mazzotta, presso il cui studio elettivamente domicilia in Cava de' Tirreni (SA), in piazza Vittorio Emanuele III (già Piazza Duomo) n. 7, appellato;

nonché S. P., nato a ... il ... C.F. ..., rappresentato e difeso, in virtù di mandato allegato alla comparsa di costituzione e risposta in appello, dall'avv. Daniela Genovese, presso lo studio della quale elettivamente domicilia in Nocera Inferiore, alla via G. Citarella n. 5, appellato;

nonché S. A., nata a ... il ..., appellata.

Conclusioni come da note di trattazione, da intendersi trascritte.



## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione notificato in data 14 ottobre 2015 D'A. D. esperiva l'azione di cui all'art. 269 del codice civile, dinanzi al Tribunale di Nocera Inferiore onde sentire accertare nei propri confronti la paternità biologica di S. G. (*senior*). Essendo quest'ultimo deceduto celibe e senza figli in data ..., venivano convenuti in giudizio i di lui eredi S. P., S. G, e S. A.

A tal fine esponeva l'attore di essere stato informato di essere il figlio naturale di S. G per bocca di B. G., producendo conforme dichiarazione sottoscritta dalla stessa ed articolando correlata prova testimoniale. Soggiungeva che la circostanza fosse comunque di dominio pubblico, per quanto egli l'avesse sempre ignorata fino alla suddetta rivelazione.

Si costituivano in giudizio S. P. e S. G., eccependo in via preliminare l'inammissibilità della domanda in assenza del previo disconoscimento della paternità dell'attore, che risultava figlio di D'A. F. Contestavano inoltre il difetto di legittimazione passiva, per essere ancora *sub iudice* l'apertura della successione legittima di S. V. (germano del defunto S. G. *senior*) in favore di essi convenuti.

Alla prima udienza del 21 gennaio 2016, parte attrice chiedeva di rinnovare la notifica della citazione di S. A. Il Giudice, sciogliendo la riserva assunta e rilevando la logica pregiudizialità dell'eccezione di inammissibilità dell'azione di riconoscimento rispetto alla richiesta di integrazione del contraddittorio, invitava le parti a precisare le rispettive conclusioni sulla questione preliminare sollevata. Nelle note concesse sul punto, D'A. D. spiegava eccezione di incostituzionalità dell'art. 253 del codice civile nella parte in cui, precludendo il riconoscimento (e, quindi pure la dichiarazione giudiziale) della genitura naturale in contrasto con quella formalmente preconstituita, di fatto non considera il pregiudizio derivante al soggetto che abbia rimosso il pregresso *status filiationis* e che poi veda definire con esito negativo la successiva domanda *ex art.* 269 del codice civile, rimanendo così privo della propria identità filiale.

La causa veniva trattenuta in decisione all'udienza del 12 maggio 2016, con espressa rinuncia delle parti alla fissazione dei termini di cui all'art. 190 de codice di procedura civile; quindi, veniva rimessa sul ruolo per la trasmissione degli atti al P.M. e per la notifica della citazione in rinnovazione nei confronti di S. A.

All'udienza del 29 novembre 2017, depositato l'atto introduttivo come rinnovato e precisate dalle parti le rispettive conclusioni (S. A. restava *contumace*), la causa veniva riservata per la decisione. Quest'ultima veniva resa con la sentenza in epigrafe, ove si dichiarava inammissibile la domanda proposta da D'A. D. condannandolo a rifondere ai convenuti costituiti le spese di lite.

Rilevava il primo giudice che, giusta il combinato disposto degli articoli 253 e 269 del codice civile, la dichiarazione giudiziale di paternità presuppone l'avvenuta caducazione dello *status* di figlio in cui la persona si trova, da effettuare — nella specie — attraverso passaggio in giudicato della statuizione che disconosca la paternità legale. Si osservava, inoltre, che non è dato registrare tra le due fattispecie processuali alcun rapporto di pregiudizialità, di là da quello meramente fattuale, essendo ciascuna connotata da profili soggettivi e oggettivi affatto diversi.

In ultimo, il Tribunale rigettava i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dall'attore in ordine al limite posto dall'art. 253 del codice civile, permasto anche a seguito della riforma con legge n. 129/2012 siccome preposto a tutela dell'ordine pubblico familiare.

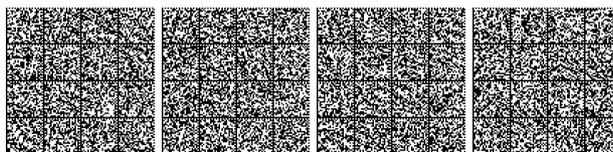
Con atto di citazione notificato in data 23 gennaio 2019, D'A. D. interponeva appello avverso la suddetta pronuncia, chiedendo di riformarla per tre ordini di censure.

Con il primo motivo di gravame, D'A. D. eccepiva l'omessa pronuncia del Tribunale di Nocera Inferiore sulla eccezione di incostituzionalità dell'art. 253 del codice civile.

Con il secondo motivo, l'appellante denunciava l'omessa pronuncia sulla richiesta di accertamento incidentale di paternità dallo stesso spiegata nelle note difensive autorizzate in prime cure. in risposta alla *ex adverso* dedotta inammissibilità della pretesa azionata.

Con il terzo motivo, D'A. D. lamentava l'errata interpretazione concreta della domanda introduttiva e delle richieste e precisazioni formulate nelle note difensive autorizzate in prime cure, ribadendo di avere chiesto — proprio in virtù della giurisprudenza in materia e delle eccezioni di parti convenute *ex art.* 253 del codice civile — soltanto un accertamento incidentale di paternità, nelle forme della istruzione preventiva *ex art.* 699 del codice di procedura civile e con sospensiva del processo in attesa del l'espletamento della prova tecnica.

Con comparsa di risposta depositata il 6 maggio 2019, si costituiva in giudizio S. G. il quale insisteva per l'incensurabilità della statuizione di prime cure, reiterando sul punto le difese svolte in primo grado e chiedendo rigettarsi l'appello perché infondato.



Con comparsa di risposta depositata il 10 maggio 2019 si costituiva in giudizio S. P., sostanzialmente uniformandosi alle richieste dell'altro appellato ed altresì domandando rigetto dell'appello perché inammissibile per difetto di specificità *ex art.* 342 del codice di procedura civile e, comunque, perché manifestamente infondato.

Entrambi gli appellati concludevano per la vittoria di spese ed onorari. S. A. restava *contumace*. Con le note di trattazione scritta per l'udienza del 25 febbraio 2021 l'appellante insisteva per la valutazione dell'eccezione di incostituzionalità formulata.

#### MOTIVI DI DIRITTO

L'accertamento della filiazione costituisce requisito essenziale per la titolarità e l'esercizio delle situazioni giuridiche soggettive derivanti dal rapporto filiale. Detto accertamento segue modalità differenziate pur nell'unicità dello stato di figlio stabilita dall'art. 315 del codice civile a seguito della riforma attuata con la legge n. 129/2012 ed il successivo decreto attuativo n. 154/2013.

In particolare, la riferibilità della filiazione a genitori coniugati discende dalla provenienza e dal contenuto della dichiarazione di nascita, eventualmente integrati dal sistema delle presunzioni di cui agli articoli 231 e seguenti del codice civile.

Viceversa, la filiazione fuori del matrimonio si accerta mediante atto di riconoscimento (art. 250 del codice civile), ovvero, in mancanza, con l'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità, proponibile nei casi in cui è ammesso il riconoscimento (art. 269 e seguente del codice civile), perciò anche qualora il preteso genitore sia unito in matrimonio con altra persona al momento del concepimento e, previa autorizzazione giudiziaria, nell'ipotesi in cui il figlio sia nato da relazione incestuosa (art. 251 del codice civile).

L'art. 253 del codice civile stabilisce che «in nessun caso è ammesso un riconoscimento in contrasto con lo stato di figlio in cui la persona si trova». Se dall'atto di nascita risulta il diverso titolo di filiazione, il riconoscimento con esso in contrasto non è ricevibile né trascrivibile da parte dell'ufficiale dello stato civile, ed è originariamente privo di effetti giuridici sebbene permanga la possibilità che questi si producano «*ex tunc*» a seguito del vittorioso esperimento dell'azione di disconoscimento (v. Cass. civ., Sez. I, 05/11/1997, n. 10838; *cf.* Cass. civ., Sez. 03/06/1978, n. 2782).

Nella formulazione originaria, l'art. 253 del codice civile presidiava la stabilità della famiglia legittima ed entro di essa dello stato di figlio legittimo o legittimato (in termini, Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 525). Peraltro, nel quadro normativo della legge n. 151/1975 di riforma del diritto di famiglia, ispirato alla tendenziale equiparazione tra filiazione legittima e filiazione naturale, la norma è stata intesa non già più come espressione del *favor legitimitatis* ma come affermazione dell'efficacia preclusiva dell'atto di nascita (v., in motivazione, Cass. civ., Sez. I, 5 aprile 1996, n. 3194). Tale prospettiva, che ancora il divieto *ex art.* 253 alla esigenza di certezza in ordine agli stati personali piuttosto che alla preferenza accordata allo stato più favorevole, si è in ultimo consolidata mediante la soppressione delle parole «legittimo o legittimato» dalla lettera della norma ad opera dell'art. 24 del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154.

In conclusione, l'atto di nascita è titolo dello stato ed ha efficacia probatoria esclusiva, nel senso che conferisce certezza legale allo stato di figlio. La eliminazione di tale stato è possibile solo attraverso un apposito processo, non essendo neppure ammissibile un'eventuale decisione *incidenter tantum* del tipo di quella richiesta dall'appellante, la cui censura relativamente all'art. 253 del codice civile va comunque dichiarata manifestamente infondata. Infatti, l'impossibilità (relativa) di riconoscere il figlio già riconosciuto da altro soggetto costituisce il portato di una valutazione rimessa alla discrezionalità del legislatore, per quanto difficilmente conciliabile con il diritto alla serenità familiare (in questo senso v. C. Edu, sez. IV sent. 12/10/2020, n. 32495).

Tuttavia, ad avviso di questo Giudice, le argomentazioni di parte appellante possono e devono condividersi se riferite ad altro profilo della normativa in questione. Il cui esame si presenta pregiudiziale alla definizione della controversia e sul quale, pertanto, è possibile sol levare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale, così come previsto dagli articoli 1 della legge Cost. n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953.

Il profilo di cui trattasi riguarda l'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità (art. 269 del codice civile).

L'istituto si presenta anch'esso profondamente ridefinito dalla riforma del diritto di famiglia la quale, nell'ottica dell'eguaglianza tra i sessi e di una più larga tutela della condizione giuridica del figlio naturale, ha eliminato i divieti che nel previgente regime ammettevano l'accertamento giudiziale della filiazione solo in ipotesi tassativamente indicate dalla legge (*cf.* art. 113 della legge 19 maggio 1975, n. 151).



Il novellato art. 269, comma 2 del codice civile prevede così l'utilizzabilità di ogni mezzo istruttorio, salva l'insufficienza — al fine della dichiarazione della paternità — della sola dichiarazione della madre o della sola esistenza di rapporti fra la madre ed il preteso padre all'epoca del concepimento sebbene, come per tutte le risultanze dotate di mero valore indiziario, esse sono e siano comunque utilizzabili per fondare il convincimento sulla effettiva sussistenza del fatto della filiazione (cfr. Cass. civ., sez I, 22 gennaio 2014, n. 1279).

In ogni caso, fermo il libero convincimento ex art. 116 del codice di procedura e la valorizzazione del contegno processuale delle parti, nel giudizio in questione le indagini ematologiche ed immunogenetiche forniscono obiettivi elementi di valutazione non solo per escludere, ma anche per affermare il rapporto biologico, con margini di sicurezza elevatissimi dati i progressi raggiunti dalla scienza biomedica. La Corte regolatrice ha coerentemente precisato che non incorre nel vizio di carenza di motivazione la sentenza che recepisca, anche per *relationem*, le conclusioni della relazione di consulenza tecnica d'ufficio, avente ad oggetto le predette indagini sul DNA, salvo il caso in cui siano mosse precise censure, anche contenute in consulenze tecniche di parte (cfr. Cass. civ., Sez. I, 24/12/2013, n. 28647; v. pure Cass. civ., Sez I, 01/07/2017, n. 13880).

In proposito, mette conto ricordare che dette indagini non possono in alcun modo subordinarsi all'esito della prova storica sull'esistenza di un rapporto sessuale tra il presunto padre e la madre giacché il principio di cui all'art. 269, comma 2 del codice civile non tollera surrettizie limitazioni, né mediante la fissazione di una sorta di gerarchia assiologica tra i mezzi idonei a dimostrare la paternità naturale, né mediante l'imposizione al giudice di una sorta di «ordine cronologico» nella loro ammissione ed assunzione, a seconda del tipo di prova dedotta, avendo, per converso, tutti pari valore per espressa disposizione di legge (in termini, Cass. civ., Sez. I, 02/07/2007, n. 14976; Id. 07/03/2018, n. 5491). Come pure si è statuito che non occorre il consenso dei congiunti per l'espletamento della consulenza tecnica sul DNA della persona deceduta, non essendo configurabile un diritto soggettivo degli stessi sul corpo di quest'ultima (cfr. Cass. civ., Sez I, 19/07/2012, n. 12549; Cass. civ., Sez. I. 30/06/2014, n. 14786).

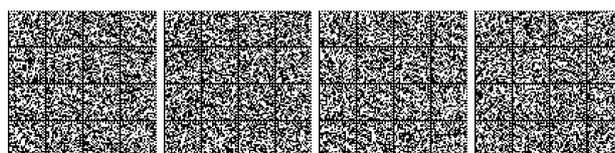
Stante il combinato disposto degli articoli 269, comma 1 e 253 del codice civile, la dichiarazione di filiazione fuori del matrimonio presuppone l'assenza di uno stato di figlio il quale, se presente, andrà previamente rimosso — a seconda dei casi — per mezzo delle azioni di disconoscimento di paternità (art. 243-*bis* del codice civile), di impugnazione del riconoscimento (articoli 263 e seguenti del codice civile) ovvero di contestazione dello stato di figlio (art. 248 del codice civile).

Sul piano processuale ciò si traduce, secondo un primo indirizzo, nella improponibilità della domanda esclusivamente finalizzata a far dichiarare una paternità o maternità contrastante con lo stato di figlio in cui la persona si trova (v. Cass. 19/08/1998, n. 8190; cfr. Trib. Roma, 19/01/2017, n. 914; Trib. Bari, 25/02/2016, n. 1038).

Un più recente arresto di legittimità, per contro, individua nell'accertamento con cui viene demolito (o mantenuto) lo stato di figlio non già un presupposto processuale della «rivendicazione» di altro *status*, bensì una questione pregiudiziale in senso tecnico-giuridico. Ne consegue che l'azione per la dichiarazione di paternità naturale non è *ex se* impedita dal mancato disconoscimento a norma dell'art. 243-*bis* del codice civile, il quale potrà anche sopravvenire in corso di causa, ma il giudizio ex art. 269 del codice civile deve comunque essere sospeso ai sensi dell'art. 295 del codice di procedura sino a che l'altro conduca alla negazione della paternità con sentenza passata in giudicato (v. Cass. civ., Sez. VI, ord. 03/07/2018, n. 17392; l'idoneità del solo giudicato a far venir meno la presunzione di paternità del marito è sostenuta da Cass., 25 giugno 2013, n. 15990; cfr. pure Trib. Mantova, 20 aprile 2010). Se il giudizio di disconoscimento non è neppure stato promosso, come nella vicenda in esame, l'azione di cui all'art. 269 del codice civile andrà dichiarata inammissibile non potendosi fare applicazione dell'istituto della sospensione per pregiudizialità.

Tanto premesso si osserva che, aderendo sia all'una che all'altra delle prospettate interpretazioni, il sistema così delineato presenta un *vulnus* verosimilmente non considerato dal legislatore nella misura in cui, imponendo al figlio la preliminare e definitiva caducazione del proprio precedente stato al fine di procedere all'accertamento della vicenda procreativa, non contempla l'eventualità che il secondo di tali giudizi veda discordanti la verità biologica attesa dalla parte e quella in concreto acclarata dal giudice.

Per la figura indicata vi è innanzitutto una violazione dei diritti fondamentali inerenti alla persona umana, per come suggellati dalla Costituzione e dalle carte sovranazionali. In particolare, giova riaffermare che «il diritto ad uno *status* filiale corrispondente alla verità biologica costituisce una delle componenti più rilevanti del diritto all'identità personale che accompagna senza soluzione di continuità la vita individuale e relazionale non soltanto nella minore età, ma in tutto il suo svolgersi. L'incertezza su tale *status* può determinare una condizione di disagio ed un *vulnus* allo sviluppo adeguato ed alla formazione della personalità riferibile ad ogni stadio della vita» (da ultima, in motivazione, v. Cass. civ., Sez. I, 22/09/2020, n. 19824).



L'esigenza di ottenere le informazioni riguardanti i propri genitori «naturali» e quella di instaurare cori costoro il corrispondente rapporto giuridico-filiale, oltre a fondare nell'art. 2 Cost. in quanto corollario essenziale per lo sviluppo della persona umana, trova addentellato nell'art. 8 CEDU come diritto vitale ed ultrapersonale dell'individuo alla ricerca della propria discendenza biologica (*cf.* Corte Edu, 25 settembre 2012, n. 33783, Godelli c. Italia; Corte Edu, 14 gennaio 2016, Mandet c. Francia).

Peraltro, gli articoli 7 e 8 della Convenzione di New York del 1989 stabiliscono il diritto del figlio di conoscere i propri genitori e correlativamente il diritto di conservare la propria identità, nazionalità, nome e relazioni familiari, nell'ottica della tutela dell'interesse del figlio e della serenità familiare. Analogamente, l'art. 24 della cd. Carta di Nizza, sancisce il principio della necessaria preminenza dell'interesse del minore in tutti gli atti che lo riguardano.

Quindi, in materia di azioni di stato, il giudice ha da effettuare un bilanciamento in concreto tra i valori del *favor veritatis* e del *favor legitimitatis* con particolare riferimento, laddove si tratti di minore di età, agli effetti del provvedimento richiesto in relazione all'esigenza di un suo sviluppo armonico dal punto di vista psicologico, affettivo, educativo e sociale. La stessa Consulta ha recentemente ribadito che la descritta comparazione non può costituire il risultato di una valutazione predeterminata e non può implicare «*ex se*» il sacrificio di un interesse in nome dell'altro (*cf.* Corte cost., 25/06/2020, n. 127, in tema di impugnazione del riconoscimento consapevolmente falso da parte del suo autore; v. pure Corte cost., 18/12/2017, n. 272).

Il legislatore del dopo-riforma, invece, impone sempre e comunque al figlio, già titolare di uno *status* di rescinderlo per poter conoscere le proprie origini e farne derivare le relative «conseguenze» giuridiche, con ciò compiendo una valutazione aprioristica e attribuendo alla stabilità dei rapporti familiari una valenza — in questo caso, ostativa all'accertamento della discendenza biologica — che, al più, potrebbe scaturire da un'attenta disamina delle circostanze del caso.

Se così è, allora, nemmeno può invocarsi per la fattispecie in esame il limite posto alla ricerca della paternità dall'art. 30 Cost. comma 4 Cost., giacché, a tacere del sostanziale superamento di tale previsione nella evoluzione normativa del sistema, tale limite deve intendersi nel senso di rimettere al legislatore la scelta delle modalità procedurali tramite le quali è consentito ai soggetti interessati di ottenere l'accertamento della verità biologica, e non anche nel senso di precludere tale accertamento all'esito di valutazioni di opportunità effettuate in astratto e preventivamente (in questi termini, Cass. civ., Sez. I, 15/02/2017, n. 4020).

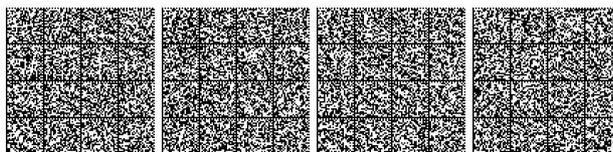
L'art. 269, comma 1 del codice civile, pertanto, si pone in contrasto con gli articoli 2, 29, 30 e 117, comma 1 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), in relazione agli articoli 7 e 8 della Convenzione di New York del 20 novembre 1989 nonché in relazione all'art. 24, comma 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, poiché compromette il diritto alla identità personale nel duplice profilo della impossibilità di accertare la genitura in presenza di uno *status* contrastante e della perdita irreversibile di una qualsiasi identità filiale nell'ipotesi in cui alla eliminazione di quella precedentemente acquisita non segua il vittorioso esperimento dell'azione per la dichiarazione di quella «naturale».

La norma *de qua* viola altresì il principio di uguaglianza cd. sostanziale, laddove ingiustamente equipara fattispecie che vanno diversamente disciplinate, ancorché assimilabili *quoad effectum* (art. 277 del codice civile). L'atto del riconoscimento, pure variamente classificato dalla dottrina quale dichiarazione di scienza ovvero negozio unilaterale, consiste in un atto privato volto ad attestare in modo volontario il fatto della generazione. L'azione prevista dall'art. 269 del codice civile, al contrario, instaura un giudizio pubblico a cognizione piena nel quale la filiazione *extra nuptias* viene affermata con sentenza, ossia con un provvedimento pubblico, avente efficacia certativa retroattiva.

In altri termini la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità non è assoggettabile agli stessi limiti della dichiarazione volontaria. Inoltre, il giudicato che la caratterizza in nulla si diversifica da un disconoscimento *tout court* quanto alla logica conseguenza di escludere la veridicità (solo formale) del rapporto filiale contrastante con quello accertato.

Al più, il legislatore dovrebbe consentire la possibilità di instare per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità nei termini di una sentenza condizionale, ossia destinata a produrre effetti all'atto dell'avveramento di un evento futuro (ed incerto) quale il disconoscimento della paternità o la contestazione dello stato di figlio; giammai, invece, potrebbe aprioristicamente impedire la definizione di un'azione in luogo dell'altra.

La sentenza cd. condizionale è ammessa dalla giurisprudenza di legittimità con riguardo alle statuizioni di condanna (Cass. civ., Sez. III 06/10/2015, n. 19895) e costitutive (Cass., civ., Sez. III, 12/10/2010, n. 21013) e, fra queste, con riguardo alla sentenza che tiene luogo del mancato consenso al riconoscimento *ex art.* 250, comma 4 del codice civile, nel senso che il contenuto dispositivo e condannatorio in merito all'affidamento e al mantenimento del minore e all'assunzione del cognome acquista efficacia e valenza esecutiva solo dopo e a condizione che il ricorrente proceda effettivamente al riconoscimento (*cf.*, in motivazione, Trib. Modena, Sez. II, 20/01/2017, n. 3360, Id. 10/03/2016, n. 515).



Non si ravvisano, quindi, ostacoli che possano frapporsi all'utilizzo di tale figura per il provvedimento avente natura dichiarativa, come quello emesso ex art. 269 del codice civile.

Pertanto, l'art. 269, comma 1 del codice civile, viola gli articoli 2, 3 comma 2, 24 e 111 Cost., nella parte in cui subordina l'accertamento della paternità o maternità biologica alle medesime condizioni di ammissibilità del riconoscimento e, per l'effetto, preclude di coltivare direttamente l'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità se non previo esperimento di ulteriori rimedi processuali.

In subordine, si ravvisa l'incostituzionalità della norma perché essa impedisce di chiedere ed ottenere l'accertamento della genitorialità biologica con efficacia condizionata alla futura rimozione dello *status* di figlio in cui la persona si trova.

Vertendosi in materia di azione per la dichiarazione giudiziale di paternità l'art. 269, comma 1 del codice civile, è norma che si pone in rapporto di effettiva e concreta strumentalità con la risoluzione della vicenda e, pertanto, questo giudice è direttamente chiamato a darvi applicazione. Ne consegue la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della predetta disposizione, quale presupposto necessario del giudizio *a quo* ai sensi degli articoli 1 della legge Cost. n. 1/1948 e 23, comma 2 della legge n. 87/1953.

Stante la chiara lettera della norma denunciata, va risolta con esito negativo la verifica circa la praticabilità di una diversa esegesi della stessa, non residuando margini per una interpretazione del combinato disposto degli articoli 269, comma 1 del codice civile e 253 del codice civile che non sia quella che impone il previo disconoscimento o contestazione dello *status* di figlio in cui la persona si trova a pena di improcedibilità e/o inammissibilità della domanda dichiarativa. Detta interpretazione non è conforme a Costituzione, risolvendosi in un grave ostacolo all'esercizio dei diritti umani fondamentali e delle garanzie processuali.

Ritiene la Corte che il diritto all'identità personale e familiare e al nome sia uno dei diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione e che l'incertezza legata all'esito del giudizio di accertamento della paternità o maternità, il «rischio dell'azione» che, nell'ambito del processo civile e del sistema probatorio in esso previsto, ricade sulla parte, possa condizionare la parte stessa impedendole di agire per far valere tale inalienabile diritto, nonché ponga la norma in contrasto con l'obbligo della Repubblica di rimuovere ogni ostacolo che impedisca il pieno sviluppo della persona umana (art. 3/2), costituisca un limite ingiustificato per ottenere, tramite azione in giudizio, tutela dei propri diritti (art. 24), violi il principio del giusto processo e di parità delle parti in esso (art. 111) ponendo una di esse in condizioni di minorazione per la possibilità condizionata di agire e, quindi, di minor tutela.

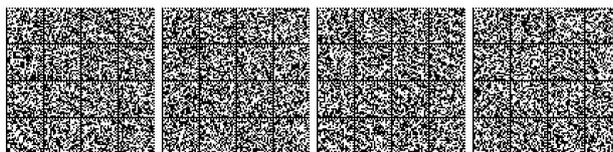
Nella sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2006, che dichiarò l'incostituzionalità dell'art. 274 del codice civile, si afferma che l'intrinseca irragionevolezza della norma fa sì che il giudizio di ammissibilità ex art. 274 del codice civile si risolva in un grave ostacolo all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost., in relazione ad azioni volte alla tutela di diritti fondamentali, attinenti allo *status* e all'identità biologica e che da tale irragionevolezza discende la violazione del precetto sulla ragionevole durata del processo.

Situazione analoga si determina con il primo comma dell'art. 269 del codice civile nella parte in cui lo stesso consente l'azione di disconoscimento soltanto nei casi in cui il riconoscimento sia ammesso. Infatti, anche in questo caso, la parte è costretta a celebrare due giudizi invece di uno, con pregiudizio per la ragionevole durata del processo. Anche in questo caso, si tratta di azioni volte a tutelare diritti fondamentali, attinenti allo *status* e all'identità biologica delle persone, anzi di tratta dei medesimi diritti presi in considerazione dalla sentenza costituzionale n. 50.

L'indubbia natura fondamentale dei diritti in oggetto consente di ritenere intollerabile ogni ostacolo che ne limiti o condizioni l'esercizio, con conseguente violazione dell'art. 2 e dell'art. 3 della Costituzione, quest'ultimo nella parte in cui la norma attuale discrimina la persona cui sia stato attribuito uno *status* non veritiero rispetto a quella cui non sia stato attribuito alcuno *status*.

In ragione di quanto si è detto, si ritiene non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità dell'art. 269, primo comma del codice civile nella parte in cui ammette l'esercizio dell'azione solo nei casi in cui il riconoscimento è ammesso.

In subordine si ritiene non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità dell'art. 269, primo comma del codice civile, nella parte in cui non consente l'esercizio dell'azione al fine di ottenere una pronuncia condizionata al successivo esercizio dell'azione di disconoscimento.



P. Q. M.

*Letti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953, il Presidente delegato:*

*dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 253 del codice civile;  
solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 269, comma 1 del codice civile nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, sospende il presente giudizio;*

*ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati;*

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

Salerno, 11 marzo 2021

*Il Presidente relatore:* DE FILIPPIS

21C00291

N. 206

*Ordinanza del 21 giugno 2021 del Tribunale di Cassino nel procedimento civile promosso da Di Nucci Elio c/INPS - Istituto Nazionale della Previdenza sociale*

**Previdenza e assistenza - Pensioni - Lavoratori marittimi - Assicurato in possesso dei requisiti per la pensione di vecchiaia - Previsioni che non consentono di calcolare tale pensione, escludendo dal computo, a ogni effetto, il prolungamento contributivo di cui all'art. 24 della legge n. 413 del 1984, qualora tale calcolo porti a un risultato più favorevole per l'interessato.**

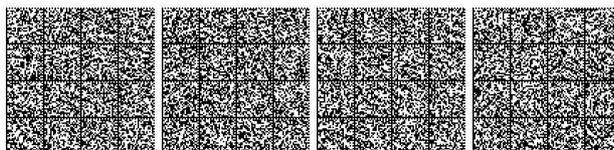
- Legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), art. 3, comma ottavo, in combinato disposto con l'art. 24 della legge 26 luglio 1984, n. 413 (Riordinamento pensionistico dei lavoratori marittimi).

## TRIBUNALE ORDINARIO DI CASSINO

### SETTORE LAVORO E PREVIDENZA

Il giudice Annalisa Gualtieri, a scioglimento della riserva che precede, letti gli atti ed esaminati i documenti di causa, rilevato che, con ricorso depositato presso la Cancelleria dell'intestato Tribunale in data 12 novembre 2019, introduttivo all'odierna controversia, Elio Di Nucci, già titolare di pensione di vecchiaia I.N.P.S. cat. VO n. 10086220 con decorrenza 1° gennaio 2019, lamenta l'errata attribuzione da parte dell'Istituto, ai fini del calcolo della pensione, del c.d. prolungamento contributivo previsto dall'art. 24 della legge n. 413/84 (corrispondente ai giorni di sabato, domenica, festivi ed ai giorni di ferie trascorsi durante l'imbarco), ricadente nelle ultime duecentosessanta settimane contributive prese a riferimento per il calcolo della retribuzione media settimanale pensionabile e commisurato al periodo di effettiva navigazione svolto, chiedendo che l'I.N.P.S. venga condannato alla corresponsione a suo favore del trattamento pensionistico nell'importo dovuto, debitamente ricalcolato;

che l'I.N.P.S., costituendosi in giudizio, afferma che la retribuzione media annua è stata liquidata applicando, ai sensi dell'art. 24 legge 26 luglio 1984 n. 413, un prolungamento del periodo assicurativo oltre la data di cessazione dell'attività lavorativa e dunque aumentando il numero dei contributi complessivi, ma diminuendo l'importo della retribuzione media annua degli ultimi cinque anni rispetto a quella risultante sulla base dei contributi effettivamente maturati in costanza del rapporto di lavoro e che tale normativa è volta a favorire il raggiungimento del requisito contributivo utile per il riconoscimento del diritto alla pensione e non può essere utilizzata da chi è già titolare di pensione pe trarre diversi vantaggi, quali quello di ottenere un ricalcolo più favorevole della prestazione stessa;



che nel richiamato ricorso introduttivo parte attrice prospetta l'incostituzionalità della normativa applicata dall'I.N.P.S., specificatamente indicata nell'art. 3 comma 8 legge n. 297/1982 e nell'art. 24 I e IV comma legge n. 413/1984 (Riordinamento pensionistico dei lavoratori marittimi) per violazione degli articoli 3, 36, 38 della Corte Costituzionale, nella parte in cui non consentono che la pensione di vecchiaia venga calcolata escludendo dal computo il prolungamento previsto dal suddetto art. 24, qualora l'assicurato, con la suddetta esclusione, conservi il diritto a pensione ed il calcolo risulti più favorevole al medesimo;

Osserva:

che la prospettata questione di costituzionalità è indubbiamente rilevante, emergendo dalla documentazione in atti (doc. 2 ric. - non contestata) che il ricorrente ha maturato nell'assicurazione obbligatoria un numero di contributi che sommati a quelli effettivi maturati nella previdenza marinara, superano abbondantemente il minimo previsto per il conseguimento del diritto al pensionamento di vecchiaia;

che è pacifico tra le parti nonché documentato in atti che l'applicazione del prolungamento di cui all'art. 24 legge n. 413/1984 viene ad incidere in modo significativo nel calcolo della retribuzione media rivalutata relativa agli ultimi cinque anni di contribuzione, determinando una diminuzione dell'importo della pensione mensile che il ricorrente avrebbe diritto a percepire se non fosse stato applicato il citato prolungamento;

che pertanto, ove la normativa impugnata venisse dichiarata costituzionalmente illegittima, la domanda del ricorrente dovrebbe essere accolta;

che invero la questione appare anche, ad avviso di questo giudicante, non manifestamente infondata con riferimento agli artt. 3, 36 e 38 comma secondo della Costituzione;

che l'art. 3 della legge 29 maggio 1982 n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica) è già stata oggetto di diverse pronunce della Corte costituzionale e precisamente:

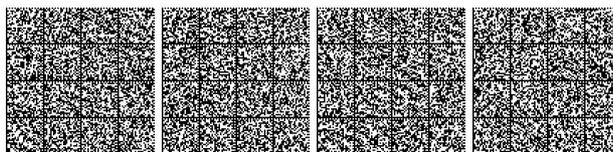
della sentenza 26 maggio 1989 n. 307 con cui la Corte ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'ottavo comma dell'art. 3 della legge 29 maggio 1982 n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), nella parte in cui non prevede che, in caso di prosecuzione volontaria nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed superstiti da parte del lavoratore dipendente che abbia già conseguito in costanza di rapporto di lavoro la prescritta anzianità assicurativa e contributiva, la pensione liquidata non possa comunque essere inferiore a quella che sarebbe spettata a raggiungimento dell'età pensionabile sulla base della sola contribuzione obbligatoria»;

della successiva sentenza 18 novembre 1992 n. 428 con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato comma ottavo dell'art. 3 «nella parte in cui non consente, in caso di pensione di anzianità, che dopo il raggiungimento pensionabile, la pensione debba essere ricalcolata sulla base della sola contribuzione obbligatoria qualora porti ad un risultato più favorevole per l'assicurato»;

della sentenza 30 giugno 1994 n. 264 con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 3 ottavo comma, «nella parte in cui non prevede che, nel caso di esercizio, durante l'ultimo quinquennio di contribuzione, di attività lavorativa meno retribuita da parte di un lavoratore che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata, al raggiungimento dell'età pensionabile, escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima»;

infine, della sentenza 23 dicembre 1997 n. 427, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica) e dell'art. 25, primo e quarto comma, della legge 26 luglio 1984, n. 413 (Riordinamento pensionistico dei lavoratori marittimi), «nella parte in cui non consentono che la pensione di vecchiaia venga calcolata escludendo dal computo, ad ogni effetto, il prolungamento previsto dal citato art. 25, qualora l'assicurato — nonostante siffatta esclusione — abbia maturato i requisiti per detta pensione ed il relativo calcolo porti ad un risultato per il medesimo più favorevole»;

che anche nel caso portato all'esame di questo giudicante, come nelle ipotesi già portate al vaglio della Corte costituzionale, gli effetti derivanti dalla disciplina contenuta nell'art. 3 comma ottavo legge n. 287/1982 (nella specie in combinato disposto con l'art. 24 legge n. 413/1984) risultano irrazionali e privi di giustificazione;



che infatti, come espressamente accertato dalla Corte con l'ultima delle richiamate sentenze «a tal fine è sufficiente richiamare le varie precedenti pronunzie con le quali la Corte ha già avuto occasione di constatare ripetutamente i paradossali effetti ai guai può condurre l'art. 3, ottavo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297, nei casi in cui la prosecuzione della contribuzione previdenziale, successiva a quella obbligatoria già versata in misura tale da radicare di per sé il diritto a pensione, determini, nonostante il maggior apporto contributivo, una riduzione del trattamento pensionistico e, in definitiva, un peggioramento di esso rispetto a quello che l'assicurato avrebbe goduto ove non fosse stata accreditata l'ulteriore contribuzione» (Corte costituzionale sentenza 23 dicembre 1997 n. 427);

che «tale depauperamento, incidendo ...sulla proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo, viola anche l'art. 36, oltre che il principio di adeguatezza di cui all'art. 38 secondo comma della Costituzione» (Corte costituzionale 38 giugno 1994 n. 264);

che si tratta di una questione riconducibile alla stessa *ratio* decidendi delle menzionate pronunzie, nel senso che «nella fase successiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo, l'ulteriore contribuzione (qualunque ne sia la natura: obbligatoria, volontaria o figurativa) è destinata unicamente ad incrementare il livello di pensione già consolidatosi, senza mai poter produrre l'effetto opposto di compromettere la misura della prestazione potenzialmente maturata in itinere» (Corte costituzionale 38 giugno 1994 n. 264);

che non può essere intrapresa la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata, ostandovi l'univoco tenore letterale della norma impugnata che deve pertanto imporre il ricorso al sindacato di legittimità costituzionale (Corte Cost. n. 78/1989 e n. 26/2016), anche in considerazione di quanto affermato dalla Corte con la recente sentenza n. 82 del 2017, laddove la Corte ha dichiarato: «Inoltre, le pronunce di questa Corte, nel vagliare l'art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982, hanno sempre ponderato le peculiarità delle fattispecie di volta in volta scrutinate (la contribuzione volontaria, con riferimento alle diversificate discipline di settore, i periodi di minore retribuzione, l'integrazione salariale) nei rapporti con la determinazione della retribuzione pensionabile (sentenze n. 433, n. 432 e n. 201 del 1999, sentenze n. 427 del 1997, n. 388 del 1995, n. 264 del 1994, n. 428 del 1992 e n. 307 del 1989. Le pronunce menzionate, pur presupponendo una *ratio* decidendi unitaria, intervengono in maniera puntuale sulla normativa applicabile, con valutazioni calibrate sulla specificità delle molteplici situazioni coinvolte»;

che pertanto appare non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 comma secondo della Costituzione delle disposizioni sopra richiamate nella parte in cui tali norme non consentono che, nel caso dell'assicurato che abbia maturato i requisiti per la pensione di vecchiaia senza applicazione del prolungamento di cui al citato art. 24, la pensione venga calcolata escludendo dal computo, ad ogni effetto, tale prolungamento, qualora tale calcolo porti ad un risultato più favorevole per l'interessato;

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata per contrasto con gli articoli 3,36 e 38 comma secondo, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 3, comma ottavo, legge 29 maggio 1982 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica) e dell'art. 24 legge 26 luglio 1984 n. 413 (Riordinamento pensionistico dei lavoratori marittimi) nella parte in cui tali norme non consentono che la pensione di vecchiaia venga calcolata escludendo dal computo, ad ogni effetto, il prolungamento previsto dal citato art. 24, qualora l'assicurato abbia maturati con tale esclusione i requisiti per la pensione di vecchiaia e tale calcolo porti ad un risultato più favorevole per l'interessato;*

*Ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, sospende il presente procedimento ed ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia altresì comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Cassino, 14 giugno 2021

*Il giudice:* GUALTIERI

21C00292



## N. 207

*Ordinanza del 7 gennaio 2015 del Giudice di pace di Firenze nel procedimento civile promosso da S. R. c/Prefettura di Firenze*

**Circolazione stradale - Divieto sulle carreggiate, sulle rampe e sugli svincoli autostradali di inversione del senso di marcia e di attraversamento dello spartitraffico, anche all'altezza dei varchi - Previsto trattamento sanzionatorio e conseguente sanzione accessoria della revoca della patente di guida.**

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 176, commi 1, lettera *a*), e 22.

## UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI FIRENZE

Il giudice di pace di Firenze, dott. Tobia Grigoletto, all'udienza del 1° luglio 2011, nella causa civile iscritta al n. 11238/2011 R.G., promossa da:

S. R. , elettivamente domiciliato in Firenze, via dei Servi n. 41, nello studio dell'avv. Alberto Chiarini che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato Federico Gavino del Foro di Genova.

Ricorrente contro Prefettura di Firenze.

Resistente

Oggetto: Opposizione a sanzione amministrativa

Ha emesso la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale.

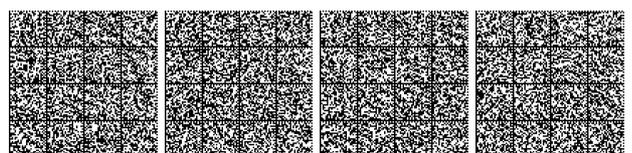
Il ricorrente S. R. con ricorso tempestivamente depositato il 21 giugno 2011 ha impugnato il provvedimento del prefetto prot. ... , emesso in data ... , con il quale veniva ordinata la revoca della patente di guida cat. B, n. ... , ai sensi dell'art. 176, comma 22, codice della strada a seguito della violazione dell'art. 176, comma 1, e 19 del codice della strada contestato con il verbale n. ... emesso dalla polizia stradale di ... in data ... .

Esponeva in fatto il ricorrente che «in data ... dopo essere entrato al casello di ... , anziché dirigersi verso ... per errore, si è diretto verso ... . Raggiunto il casello di ... , alle ore ... circa, il ricorrente ha pagato il corrispettivo per il transito autostradale ed è uscito dalla autostrada con l'intenzione di riprenderla in senso inverso per rientrare a ... . In presenza di uno scarsissimo traffico veicolare, l'esponente dopo circa 30/40 metri dal casello accertava l'esistenza di riga discontinua, per cui, inserita la freccia direzionale e dopo aver verificato la inesistenza di veicoli provenienti da entrambe le direzioni, iniziava a svoltare a sinistra per compiere l'inversione e raggiungere nuovamente il casello e l'autostrada di ritorno. Fatti pochi metri una pattuglia della polizia stradale provvedeva a fermare l'esponente...» ed a contestargli la violazione di cui all'art. 176 del codice della strada con ritiro immediato della patente di guida.

## MOTIVI DI RICORSO IN ESTREMA SINTESI.

Sostiene il ricorrente che la zona dove è avvenuta l'inversione di marcia non rientra assolutamente nella zona autostradale secondo il contenuto dell'art. 176 del codice della strada che riguarda le carreggiate, le rampe e gli svincoli autostradali, ma non il tratto successivo al casello. Scopo della norma è quello di impedire le inversioni nella sede autostradale per evitare il gravissimo rischio per la vita delle persone che transitano in senso inverso a velocità considerevoli. Nel caso di specie invece l'autostrada era ormai stata abbandonata e si era in presenza di striscia discontinua che opportunamente creava nell'utente l'aspettativa di potere eseguire tranquillamente, con gli evidenti accorgimenti del caso, la manovra in rapporto alla ampia visibilità, in assenza di traffico e con limiti di velocità imposti dalla presenza del casello autostradale (come è noto dalla velocità non superiore ad 80 chilometri all'ora in entrata, si scende a 60 per arrivare poi fino a trenta chilometri all'ora).

Rilevava poi che non vi erano cartelli che vietavano l'inversione e che se fosse stata vietata perlomeno la linea di separazione delle carreggiate doveva essere continua in modo da attrarre l'attenzione degli utenti sul divieto di tale manovra. Al contrario invece il gestore non ha messo né il cartello che vieta l'inversione né ha tracciato la linea continua, bensì una doppia linea discontinua. Richiamava poi la normativa sulle linee continue e discontinue (art. 138 reg. del codice della strada).



Osservava dunque che ai sensi dell'art. 3 della legge n. 689/1981 il ricorrente ha commesso l'infrazione in quanto indotto in errore dalla segnaletica citata (striscia discontinua e assenza di cartelli di divieto di inversione).

Richiamava le sentenze del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia 7 ottobre 2002, n. 2955, e della Corte di Cassazione n. 9059/2001 e n. 6167/1999 relativamente all'area antistante il casello autostradale.

Osservava infine che la sanzione accessoria della revoca della patente è eccessiva e in violazione degli articoli 3, 24, 25 e 27 della Costituzione.

Si costituiva la Prefettura di Firenze riportandosi alle controdeduzioni degli agenti accertatori i quali osservavano che il ricorrente è stato sanzionato ai sensi dell'art. 176, commi 1 e 19, in quanto effettuava inversione di marcia in autostrada in prossimità della barriera del casello di ... immettendosi sulla carreggiata opposta sebbene vietato. Osservavano poi che il punto in cui il ricorrente aveva attraversato, va considerato ambito autostradale. Richiamavano sul punto Cassazione 9 marzo 2001, n. 3446, secondo la quale l'ambito autostradale è compreso tra i segnali posti prima dell'inizio e dopo l'uscita dell'autostrada.

Osservavano poi che «Per quanto concerne, invece la presenza delle “strisce tratteggiate” si evidenzia che le stesse possono essere valicate nel rispetto delle altre norme ...» (non è dato sapere il seguito delle controdeduzioni in quanto mancanti nel fascicolo della prefettura).

All'udienza del 1° luglio 2011 il ricorrente reiterava l'istanza di sospensione del provvedimento di revoca della patente. La prefettura «si rimetteva alle valutazioni del giudice, anche in considerazione del fatto che il giudice potrebbe rimettere gli atti alla Corte costituzionale sulla questione sollevata dalla difesa».

Il giudice alla luce delle sentenze della Corte di Cassazione n. 9059 del 2001 e n. 535 del 1998 e dei diversi orientamenti della Corte di Cassazione stessa, ritenuto sussistente il *fumus boni iuris* ed il *periculum in mora* per i motivi evidenziati nel ricorso, sospendeva il provvedimento di revoca della patente impugnata e del collegato provvedimento di fermo amministrativo del mezzo. Concedeva poi termine al difensore per illustrare meglio la questione di legittimità costituzionale avanzata. In data 27 ottobre 2011 il ricorrente depositava note illustrative della questione di legittimità costituzionale.

Il difensore eccepeva l'illegittimità costituzionale dell'art. 176, commi 1 e 22, sotto vari profili:

1) per violazione del principio di non colpevolezza fino alla condanna definitiva (art. 27, comma 2, della Costituzione), principio dettato in materia penale, ma immediatamente applicabile nella fattispecie laddove non solo viene colpito il cittadino mediante l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, che comporta il pagamento di somme un domani ripetibili, ma soprattutto dalla ablazione del permesso di guida per un lunghissimo periodo, con sicura devastazione della situazione economica e familiare della persona che, non potendo guidare e svolgendo una attività artigiana - attività di pulizia di giardini potatura, sfalcio, taglio di alberi ed arbusti, e trasporto alla pubblica discarica necessita della patente di guida - perderebbe il proprio lavoro e la possibilità di sostenere la propria famiglia.

Quindi in ogni caso la pesantissima sanzione della revoca della patente dovrebbe essere subordinata al passaggio in giudicato della sentenza o alla definitività dell'atto amministrativo.

2) per violazione dell'art. 24 della Costituzione. In quanto l'esercizio del diritto di difesa deve estendersi fino all'estremo limite di potere ottenere un provvedimento di immediata sospensione avente durata fino all'esito definitivo del procedimento giudiziario ovvero la sanzione deve divenire efficace solamente una volta che sia accompagnata dalla mancata impugnazione e definitività e non gravare al contrario sul cittadino che si deve muovere celermente per ottenere una sospensiva che poi - all'esito del giudizio di primo grado - potrebbe essere revocata, salvo poi il ripristino in appello, perciò con i tempi ben lunghi che si possono immaginare.

3) per violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo dell'irragionevole trattamento più favorevole di situazioni più gravi e, viceversa, dell'irragionevole equiparazione tra l'inversione in autostrada e all'inversione eseguita all'esterno del casello e quindi all'uscita dal medesimo (come nel caso di specie), oppure prima dell'entrata dal medesimo.

In particolare la difesa evidenziava come in caso di incidente stradale determinato da violazione di norme del codice della strada preveda solo la sospensione della patente, peraltro per tempi assai più modesti e non la revoca della patente.

Osservava poi come la condotta concretamente ascrivibile al ricorrente, realizzata all'uscita dal casello dell'autostrada, dove la velocità è assai ridotta vuoi perché i veicoli stanno ripartendo dal casello in uscita, vuoi perché i veicoli stanno rallentando per prendere il casello in entrata, non possa essere paragonata a quella di colui che effettui inversione di marcia all'interno dell'autostrada stessa, utilizzando i varchi esistenti tra le due carreggiate, e che pertanto sia irragionevole riservare a tali comportamenti un analogo trattamento sanzionatorio. Ribadiva quindi che una inversione di marcia in autostrada e una inversione di marcia dopo il casello autostradale in uscita una volta pagato il *ticket* e con riga discontinua come nella fattispecie in esame, non può portare alla medesima sanzione.



La questione sollevata dalla difesa di S. R. appare rilevante e non manifestamente infondata per le ragioni che si vanno ad esporre.

Quanto alla rilevanza si osserva:

è pacifico che il S. R. è stato sorpreso dalla polizia stradale mentre effettuava un'inversione di marcia nel piazzale antistante il casello autostradale di ... dopo essere uscito dal medesimo e con l'intento di rientrarvi per tornare a ... . Tale condotta rientra senz'altro nell'ambito di applicazione dell'art. 176, comma 1, del codice della strada in quanto, come la Corte di Cassazione ha avuto modo di ribadire più volte, di fronte al tentativo di vari giudici di escludere questa particolare ipotesi dai rigori di detta norma, «l'intero tracciato di strada svolgentesi tra i due segnali "di inizio e fine autostrada" (previsti dalle figure 345 e 346 dell'art. 135 reg. es. del codice della strada) è da considerarsi carreggiata autostradale (Cassazione 16573/2006; Cassazione 5 luglio 2001, n. 9059; Cassazione 1998 n. 535; Cassazione 1999 n. 6167; Cassazione 1998 n. 535; Cassazione 1996 n. 2512; Cassazione 1995 n. 3891).

Va precisato che anche le sentenze n. 6197/1999 e 9059/2001 richiamate dal ricorrente così come la sentenza n. 535/1998 non si discostano dal principio sopra affermato.

È vero che tali sentenze hanno ammesso l'inversione di marcia nella zona antistante il casello autostradale, ma perché nel caso esaminato era presente solo il cartello di «preavviso di inizio di autostrada» (figura 347 di cui all'art. 135 reg. es. del codice della strada) e tra tale cartello e il casello non era presente il cartello di «inizio autostrada» (figura 345 di cui all'art. 135 reg. es. del codice della strada). Nel caso in esame, non essendo stato posto in dubbio che vi siano i cartelli di inizio e fine autostrada, la condotta ascritta al S. non può, alla luce della giurisprudenza citata, che essere giudicata applicando l'art. 176 del codice della strada che sanziona la condotta di cui al comma 1, lettera a), con la sanzione amministrativa da euro 1.886 a euro 7.546 (comma 19) e con la sanzione accessoria della revoca della patente di guida e del fermo amministrativo del veicolo per un periodo di tre mesi (comma 22).

La questione, quindi, è senz'altro rilevante nel presente processo.

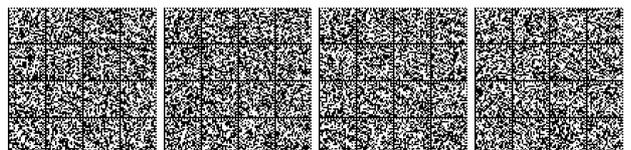
Quanto alla non manifesta infondatezza si osserva:

la citata norma appare in palese contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione sotto un duplice profilo, in quanto riserva un trattamento uguale a situazioni differenti e, nello stesso tempo, attribuisce rilevanza penale, sanzionando in modo anche piuttosto pesante, comportamenti che sono sostanzialmente assimilabili ad altri che, nell'ambito dello stesso codice della strada, sono soggetti soltanto a sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie di modesta entità. Il principio di uguaglianza, cui consegue quello di ragionevolezza di una sanzione e della sua proporzione alla gravità del fatto, impone infatti che a comportamenti analoghi sia irrogata la medesima sanzione e che nel caso di comportamenti significativamente diversi, siano applicate sanzioni diverse.

Sotto il primo profilo si osserva che, la semplice lettura della norma dell'art. 176, comma 1, lettera a), comma 19 e 22, mette in evidenza come siano accomunate da un analogo trattamento, che contempla la sanzione amministrativa pecuniaria e la pesantissima sanzione amministrativa della revoca della patente, condotte che possono assumere eccezionale gravità, in quanto atte a creare gravissimo pericolo alla circolazione, il più delle volte destinate a provocare incidenti anche mortali, e condotte che, pur vietate, non possono in alcun modo connotarsi per analoghi caratteri di pericolosità. È evidente che la norma è stata introdotta per colpire soprattutto quei comportamenti, che possono definirsi «criminali», posti in essere da chi effettui inversione di marcia attraverso i varchi esistenti lungo l'autostrada, ove i veicoli procedono legittimamente a velocità anche molto elevate, ovvero da chi imbocchi la carreggiata autostradale contromano, creando i presupposti per il verificarsi di incidenti quasi sempre mortali. La stessa norma, peraltro, così come è formulata, sanziona in modo sostanzialmente analogo anche la condotta di chi, come nel caso in esame, effettui inversione nel piazzale antistante il casello, in un tratto, quindi, che pur compreso nell'ambito autostradale, è soggetto a tutt'altre modalità di circolazione. Si osserva infatti che già alcune centinaia di metri prima del casello vige il limite di velocità di 60 Km/h e, in prossimità del casello ed esattamente all'altezza del varco attraversato dal ricorrente, sull'asfalto è disegnato il segnale dei 30 km/h (vedasi foto prodotte e allegate al verbale dell'udienza del 6 giugno 2014), pertanto in avvicinamento al casello i veicoli, con i quali poteva interferire il veicolo del ricorrente, procedono necessariamente a velocità molto contenuta, così come procedono a velocità contenuta i veicoli, come quello del ricorrente in uscita dal casello essendo appena ripartiti dopo il pagamento.

Il piazzale, d'altronde, consente ampia visibilità (vedasi foto prodotte dal ricorrente in atti) sia per chi vi transita che per chi effettui la manovra, pure vietata, di inversione.

Non si vede perché, quindi, una condotta complessivamente di modesta rilevanza o che, al più qualora dovesse creare intralcio alla circolazione sarebbe sanzionata dall'art. 154 del codice della strada, ma che non integra certamente un pericolo grave analogo a quello di altri comportamenti sanzionati dalla medesima norma, debba subire il medesimo trattamento sanzionatorio estremamente rigoroso.



Peraltro l'impossibilità di graduare nel tempo la sanzione accessoria della revoca della patente, come poteva essere nella normativa previgente che prevedeva la sospensione della patente da sei a ventiquattro mesi, impedisce di graduare la sanzione accessoria a fatti così diversi tra loro e, questo, lede il principio di uguaglianza che esige che la «pena» sia proporzionata al fatto commesso.

Il secondo profilo, relativo alla ingiustificata differenziazione del trattamento di situazioni sostanzialmente analoghe, appare altrettanto e forse anche più evidente.

In primo luogo si osserva che poiché il regime dell'art. 176 del codice della strada vige nel tratto di carreggiata compreso tra i cartelli di inizio e fine autostrada, di regola posti alcune centinaia di metri prima (cartello di inizio autostrada) e dopo (cartello fine autostrada) i caselli autostradali, questo implica che in quella parte di carreggiata che precede il cartello di inizio autostrada o segue il cartello di fine autostrada per un tratto anche di svariate centinaia di metri, pur presentando caratteristiche del tutto analoghe al tratto compreso tra i cartelli citati ed i caselli, la medesima violazione gode di un trattamento molto più benevolo, pur non presentando alcuna sostanziale differenza. Pare cioè che sia solo il dato formale della presenza del cartello, cui non corrisponde un'immediata modifica delle caratteristiche della strada e delle modalità di circolazione, che, lungo il medesimo tratto stradale, determina l'applicarsi della diversa disciplina.

Decisivo risulta comunque il confronto con la disciplina che il codice detta per l'inversione di marcia, applicabile su tutte le strade urbane ed extraurbane secondarie, ove si ricorda è consentita una velocità sino a 90 km/h. L'art. 154 consente, in generale, detta manovra, individuando quegli obblighi che il conducente deve rispettare e vieta l'inversione soltanto in corrispondenza delle intersezioni, delle curve e dei dossi; la violazione di tale divieto è sanzionata con la sanzione amministrativa da euro 80,00 ad euro 318,00 e nel caso di inversione creando meramente intralcio, con la sanzione da euro 39,00 ad euro 159,00 e la sanzione accessoria rispettivamente di 8 o 2 punti sulla patente.

In sostanza, cioè, il conducente che effettui manovra di inversione nel piazzale antistante il casello, e quindi in una strada ove vige un bassissimo limite di velocità, conformata in modo non molto dissimile da una qualsiasi strada ad unica carreggiata, con almeno una corsia per senso di marcia, è sanzionato in modo assai severo, indipendentemente tra l'altro da qualsiasi considerazione sulle condizioni di maggiore o minore visibilità in cui la manovra è stata posta in essere, mentre la medesima manovra, in una strada extraurbana secondaria, ove vige il limite dei 90 km/h, è in generale consentita ed è sanzionata solo con una modesta pena pecuniaria, qualora venga realizzata in presenza di curve, dossi o intersezioni, cioè in situazioni che compromettono gravemente l'avvistabilità del veicolo.

L'irragionevolezza di un simile sistema salta immediatamente agli occhi in quanto è nell'esperienza di tutti la pericolosità di un'inversione di marcia effettuata, ad esempio, dietro una curva, in una strada extraurbana, rispetto alla condotta di chi, giunto davanti al casello autostradale, ovvero in un tratto rettilineo dello svincolo, compia analoga manovra. L'esame delle norme di comportamento disciplinate dal codice della strada, fornisce peraltro altri esempi di condotte che, poste in essere al di fuori dell'ambito autostradale pur oggettivamente molto più gravi di quella descritta in imputazione, sono però sanzionate solo amministrativamente e in misura tutto sommato piuttosto blanda.

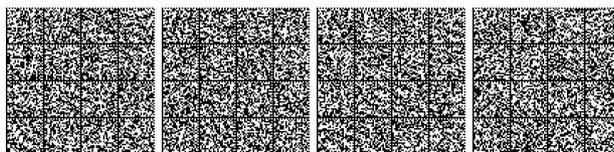
È il caso del sorpasso, in prossimità o in corrispondenza delle curve o dei dossi e in ogni altro caso di scarsa visibilità (art. 148, comma 10), ovvero in corrispondenza di intersezioni (art. 148, comma 12), che è punito con la sanzione amministrativa da euro 154 ad euro 613 e la sospensione della patente da uno a tre mesi.

In modo analogo per chi circola contromano in corrispondenza delle curve, dei raccordi convessi o in ogni altro caso di limitata visibilità ovvero percorre contromano la carreggiata quando la strada sia divisa in più carreggiate separate (art. 143, comma 12) è punito con la sanzione amministrativa da euro 302 ad euro 1.207 e la sospensione della patente da uno a tre mesi.

Ben poca cosa, quindi, nonostante l'estrema pericolosità che tali condotte possono assumere in determinate situazioni, rispetto ad un'inversione effettuata in condizioni di piena visibilità e avvistabilità e su di un tratto di carreggiata ove non è possibile che i veicoli transitino a velocità superiore a poche decine di km/h. La sproporzione delle sanzioni è evidente e del tutto irragionevole.

Sembra quindi possibile sostenere che l'art. 176, comma 1, lettera a), 19 e 22 del decreto legislativo 30 aprile 1992 è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 della Costituzione nella parte in cui assoggetta al medesimo trattamento sanzionatorio penale e amministrativo le condotte in esso descritte, commesse in qualsiasi tratto di autostrada e, quindi, sia nel tratto autostradale che si sviluppa tra i caselli autostradali sia nel tratto all'esterno dei medesimi e in particolare nei piazzali antistanti i caselli di ingresso/uscita.

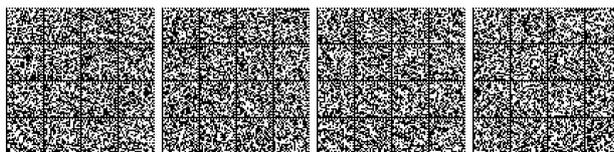
È noto che analoghe questioni di legittimità costituzionali, sollevate dai Pretori di Cremona e Genova, sono state già dichiarate manifestamente infondate o inammissibili dalla Corte costituzionale.



Vedasi in particolare l'ordinanza n. 58 del 1999 della Corte costituzionale la quale nel respingere la questione sollevata dal Pretore di Genova aveva affermato: «che, in generale, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, uno scrutinio che direttamente investa il merito delle scelte sanzionatorie del legislatore, è possibile soltanto ove "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» (sentenza n. 313 del 1995, nello stesso senso, da ultimo, ordinanza n. 297 del 1998); che, in particolare per quanto riguarda le disposizioni come sopra denunciate, questa Corte ha già dichiarato la non fondatezza (con la sentenza n. 373 del 1996) e successivamente la manifesta infondatezza (con le ordinanze numeri 89, 190 e 422 del 1997 e n. 235 del 1998, tutte ignorate dai rimettenti) di analoghe questioni, sempre ribadendo che non spetta ad essa di rimodulare le scelte punitive adottate dal legislatore nella sua sfera discrezionale, né di stabilire la quantificazione delle sanzioni, e rilevando che il lamentato trattamento punitivo non può essere comparato con quello non omogeneo previsto dallo stesso codice della strada per la violazione di altre diverse condotte; che, tanto premesso, per superare i dubbi prospettati dal rimettente basta ora osservare come la censurata norma coerentemente sanziona (peraltro consentendo una congrua graduabilità, tra un minimo ed un massimo) condotte ritenute dal legislatore idonee a determinare situazioni di gravissimo pericolo (*cf.* la citata sentenza n. 373 del 1996), ad evitare le quali egli ha previsto un divieto assoluto che appare correlato alla regola della unidirezionalità obbligatoria della circolazione, non certo irragionevolmente imposta in qualunque punto dei tratti autostradali, proprio per le evidenti caratteristiche di questi rispetto alle strade comuni; che, pertanto, le questioni sono manifestamente infondate».

Analogamente la Corte costituzionale nella sentenza n. 373 del 1996 ha affermato che «I dubbi di legittimità costituzionale investono l'art. 176, comma 22, del codice della strada (approvato con decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), che stabilisce la sospensione della patente di guida per un periodo da sei a ventiquattro mesi come sanzione amministrativa accessoria alla contravvenzione di inversione del senso di marcia sulle carreggiate, sulle rampe e sugli svincoli delle autostrade (art. 176, commi 1, lettera a), e 19). La disposizione denunciata sarebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sia per disparità di trattamento che per irragionevolezza intrinseca, giacché chi effettua l'inversione di marcia, anche senza determinare alcun pericolo effettivo, subirebbe la sospensione della patente per un periodo sproporzionatamente maggiore di quello previsto per chi negli stessi spazi, violando altre norme della circolazione, offende l'integrità fisica o la vita delle persone (art. 222 del codice della strada)... omissis.

4. Nel merito, la questione è infondata. La violazione dell'art. 3 della Costituzione è prospettata sia per irragionevolezza intrinseca della norma denunciata che per disparità di trattamento di situazioni considerate analoghe. Ma anche l'irragionevolezza intrinseca assume, nella prospettazione che ne è data, carattere relativo, giacché essa sarebbe resa manifesta dall'arbitraria sproporzione della sanzione prevista con riferimento ad una situazione di pericolo presunto, considerata meno grave rispetto alla situazione, indicata anche come termine di paragone della disparità di trattamento, di danno causato con l'inosservanza di altre norme della circolazione. Non è, dunque, posta in discussione la ragionevolezza in assoluto della misura sanzionatoria stabilita dalla norma denunciata, sicché lo scrutinio di legittimità costituzionale si circoscrive in una valutazione di relazione, vale a dire si esaurisce nell'apprezzamento della giustificatezza o meno della diversa durata, denunciata come sperequata, della sospensione della patente prevista nei due casi. 5. La sospensione della patente di guida, prevista specificamente dall'art. 176, comma 22, del codice della strada, sanziona una condotta considerata, a ragione, idonea a determinare una situazione di gravissimo pericolo: la sanzione amministrativa è necessariamente connessa all'accertamento di quella particolare contravvenzione ed alle sanzioni, detentiva e pecuniaria, previste dal comma 19 dello stesso articolo. La sospensione della patente è anche prevista, ma in via generale, per le violazioni di altre norme dello stesso codice quando dal fatto derivi un danno, alla persona ed in ragione di questo; sicché, in questi casi, la sanzione amministrativa si configura come accessoria ai reati di lesioni personali colpose o di omicidio colposo, qualificati da una condotta contrastante con una regola della circolazione stabilita dallo stesso codice. In entrambi i casi, il trattamento sanzionatorio non si esprime nella sola sospensione della patente. Anzi questa, caratterizzata dall'essere accessoria all'accertamento di un reato, si combina con il trattamento penale e si cumula con questo nel determinare il complesso delle sanzioni da irrogare in ciascun caso di violazione della legge. Se non spetta alla Corte rimodulare le scelte punitive effettuate dal legislatore né stabilire quantificazioni sanzionatorie (sentenze n. 217 del 1996 e n. 313 del 1995), tuttavia è compito della Corte verificare se l'uso della discrezionalità legislativa, anche in questo settore, rispetti il limite della ragionevolezza, anche nel raffronto tra trattamenti sanzionatori diversi (sentenza n. 341 del 1994). Ma tale raffronto non può essere effettuato, come prefigura invece il giudice rimettente, separatamente per uno solo degli elementi sanzionatori previsti per i diversi reati posti in comparazione; al contrario, si deve tener conto della disciplina sanzionatoria complessiva quando, appunto, una molteplicità di sanzioni, sia pure di tipo diverso, si somma e si integra reciprocamente.



Non è dunque possibile fondare un giudizio di disparità di trattamento o di irragionevolezza avendo a riferimento l'asserita sproporzione delle sole sanzioni amministrative accessorie, senza considerare in alcun modo le pene alle quali esse accedono nel delineare il trattamento sanzionatorio complessivo». Per questi motivi la Corte dichiarava quindi infondate le questioni sollevate.

Ritiene questo giudice di dover risollevere la questione in base alle seguenti considerazioni.

Innanzitutto è mutato il quadro normativo.

La fattispecie di cui all'art. 176, comma 1, lettera *a*), del codice della strada è stata dapprima depenalizzata dal decreto legislativo n. 30 dicembre 1999, n. 507, sostituendo la pena dell'arresto e dell'ammenda con la sanzione amministrativa di cui al comma 19 del novellato art. 176 del codice della strada. In secondo luogo, l'art. 30, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120, ha sostituito la sanzione accessoria della sospensione della patente da sei a ventiquattro mesi con quella nettamente più gravosa della revoca della patente.

È venuta meno pertanto la graduabilità della sanzione accessoria.

L'inasprimento della sanzione accessoria e la non graduabilità della stessa, a parere del giudicante, rende la stessa sicuramente del tutto irragionevole e sproporzionata nei casi in esame (inversione nei tratti antistanti il casello).

Irragionevolezza e sproporzione che sussiste:

*a*) all'interno della medesima norma (art. 176, comma 1, lettera *a*) che, nell'interpretazione giurisprudenziale sopra richiamata, finisce per equiparare i tratti autostradali tra i caselli dove vige il limite di velocità di 130 km orari, ai tratti stradali esterni ai caselli dove vige un limite di velocità nettamente più basso (60 e 30 km/h). Del resto di questa rilevante differenza, seppur sotto un profilo diverso, se ne può trovare conferma anche nelle sentenze della Corte di Cassazione n. 9059/2001, n. 6197/1999, n. 535/1998, le quali hanno ritenuto che non può essere considerato ambito autostradale il tratto di carreggiata fino al casello, qualora vi sia solo il cartello di «preavviso di inizio di autostrada», ma difetti il cartello di «inizio autostrada», rendendo quindi oltremodo evidente che il tratto di strada all'esterno dei caselli non è strutturalmente, ma solo formalmente (e cioè quando vi sia il cartello di «inizio autostrada»), equiparabile al tratto di strada all'interno dei caselli.

*b*) tra i tratti stradali ricompresi tra il cartello di inizio o fine autostrada ed il casello dove si applica il regime sanzionatorio di cui all'art. 176 del codice della strada e i tratti stradali con le identiche caratteristiche che si sviluppano prima o dopo i cartelli di inizio e fine autostrada, laddove l'identica manovra è concessa dall'art. 154 del codice della strada o, qualora la stessa arrechi pericolo o intralcio per la circolazione, è punita con la sanzione da euro 39,00 ad euro 159,00 e la sanzione accessoria di 2 punti sulla patente. Sempre in questi tratti di strada poi l'inversione non è consentita solo in corrispondenza delle intersezioni, delle curve e dei dossi ed è punita con la sanzione amministrativa da 80,00 ad euro 318,00 e la decurtazione di 8 punti della patente.

*c*) in raffronto ad altre fattispecie ben più gravi quali a titolo di esempio il caso del sorpasso, in prossimità o in corrispondenza delle curve o dei dossi e in ogni altro caso di scarsa visibilità (art. 148, comma 10), ovvero in corrispondenza di intersezioni (art. 148, comma 12), che è punito con la sanzione amministrativa da euro 154 ad euro 613 e la sospensione della patente da uno a tre mesi. E la circolazione contromano in corrispondenza delle curve, dei raccordi convessi o in ogni altro caso di limitata visibilità ovvero di percorrenza contromano della carreggiata quando la strada sia divisa in più carreggiate separate (art. 143, comma 12) è punito con la sanzione amministrativa da euro 302 ad euro 1.207 e la sospensione della patente da uno a tre mesi.

Quindi, per riassumere: nel caso *a*) abbiamo strade con velocità diverse e pericolosità nettamente diverse trattate con l'identico trattamento sanzionatorio; nel caso *b*) abbiamo tratti di strada identici con trattamento sanzionatorio nettamente diverso; nel caso *c*) abbiamo condotte più gravi punite con sanzioni amministrative pecuniarie cinque o dieci volte più basse ma soprattutto con sanzioni accessorie omogenee ma nettamente sproporzionate. È di tutta evidenza infatti come la sospensione della patente da uno a tre mesi rispetto alla revoca della patente incida sulla vita di chi la subisce in modo infinitamente diverso. Mentre infatti chi usa la patente per guidare un mezzo necessario a svolgere il proprio lavoro (come il ricorrente nel caso in esame che ha una ditta individuale di giardinaggio) se subisce la sospensione della patente per un mese o due si può in qualche modo arrangiare, appare evidente invece che se subisce la revoca della patente rischia concretamente di perdere il lavoro e i clienti.

Quindi anche considerando il trattamento sanzionatorio complessivo, come richiesto dalla Corte costituzionale sopra citata, appare evidente l'irragionevolezza e sproporzione nel caso in esame.

Appare infine degno di rilievo anche l'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della sanzione accessoria della revoca della patente per violazione del principio di non colpevolezza fino alla condanna definitiva (art. 27, comma 2, della Costituzione) e di difesa (art. 24, della Costituzione) sollevato dal ricorrente. Principio dettato in materia penale, ma immediatamente applicabile nella fattispecie laddove non solo viene colpito il cittadino mediante l'irrogazione di



una sanzione amministrativa pecuniaria, che comporta il pagamento di somme un domani ripetibili, ma soprattutto dalla ablazione del permesso di guida per un lunghissimo periodo, con sicura devastazione della situazione economica e familiare della persona che, non potendo guidare e svolgendo una attività artigianale - attività di pulizia di giardini, potatura, sfalcio, taglio di alberi ed arbusti, e trasporto alla pubblica discarica necessita della patente di guida - perderebbe il proprio lavoro e la possibilità di sostenere la propria famiglia. Anche l'esercizio del diritto di difesa deve estendersi fino all'estremo limite di potere ottenere un provvedimento di immediata sospensione avente durata fino all'esito definitivo del procedimento giudiziario ovvero la sanzione deve divenire efficace solamente una volta che sia accompagnata dalla mancata impugnazione e definitività e non gravare al contrario sul cittadino che si deve muovere celermente per ottenere una sospensione che poi - all'esito del giudizio di primo grado - potrebbe essere revocata, salvo poi il ripristino in appello, perciò con i tempi ben lunghi che si possono immaginare.

Quindi in ogni caso la pesantissima sanzione della revoca della patente dovrebbe essere subordinata al passaggio in giudicato della sentenza o alla definitività dell'atto amministrativo.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni sopra illustrate, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 176, comma 1, lettera a), e 22 del codice della strada, con riferimento agli articoli 3, 24 e 27, della Costituzione nonché al principio costituzionale della ragionevolezza della discrezionalità legislativa.*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Firenze, 6 giugno 2014

*Il giudice di pace: GRIGOLETTO*

21C00293

**N. 208**

*Ordinanza del 23 luglio 2021 del G.I.P. del Tribunale di Firenze  
nel procedimento penale a carico di P. L. e D. S.*

**Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Procedimenti per determinati delitti contro la pubblica amministrazione - Previsione che l'ammissibilità della richiesta è subordinata alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato.**

– Codice di procedura penale, art. 444, comma 1-ter.

TRIBUNALE ORDINARIO DI FIRENZE

UFFICIO DEI GIUDICI PER LE INDAGINI PRELIMINARI E DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Il Giudice, sulle istanze di applicazione pena presentate nell'interesse di P. L. e D. S. nel procedimento n. 9273/2019 Rgip, a loro carico, osserva.

Gli imputati hanno presentato, col consenso del PM, istanze di applicazione pena, con offerta in restituzione del prezzo e profitto del reato di corruzione, ciascuno per una propria quota rispetto a quanto indicato in imputazione al capo B) che si allega.



Le medesime istanze erano già state proposte e rigettate da questo ufficio con provvedimento del 22 dicembre 2020. Il motivo primo dell'ordinanza atteneva all'inammissibilità delle istanze, in difetto della restituzione integrale del prezzo o profitto del reato di corruzione da parte degli imputati.

Allo stato, sul punto non è intervenuto alcun mutamento della situazione di fatto relativa, rispetto a quanto già è stato oggetto di disamina precedente. Pertanto, le istanze di patteggiamento dovrebbero essere dichiarate inammissibili, per mancata verifica della condizione di cui all'art. 444/1-ter del codice di procedura penale, che prevede la restituzione del prezzo o profitto del reato in maniera integrale.

In particolare, per quanto riguarda la singola posizione degli imputati, accusati di concorso in corruzione di cui al capo B) dell'imputazione che si richiama:

P. L. offrirebbe un bene immobile di proprietà valutabile ..., mentre dalle imputazioni emerge che il profitto o prezzo degli illeciti contestati risulterebbe dalle seguenti indicazioni:

- appalto ... aggiudicato il ... importo al netto IVA ...;
- appalto ... aggiudicato il ... importo al netto IVA ... (... con i coindagati P. F. e D. R.);
- lavori di somma urgenza ... aggiudicati il ... per i quali la ... ha pagato ...;
- appalto ... aggiudicato il ... per importo al netto IVA di ... (... con i coindagati P. F. e D. R.)
- appalto ... aggiudicato il ... per importo al netto IVA di ... (... con i coindagati P. F. e D. R.)
- appalto ... aggiudicato il ... per importo al netto IVA di ...
- appalto ... aggiudicato il ... per importo al netto IVA di ... (... con i coindagati P. F. e D. R.)
- appalto ... aggiudicato il ... per importo al netto IVA di ...
- appalto ... aggiudicato il ... per importo al netto IVA di ... (... con i coindagati P. F. e D. R.)
- appalto ... aggiudicato il ... per importo al netto IVA di euro ... (... con i coindagati P. F. e D. R.)
- appalto ... aggiudicato il ... per importo al netto IVA di ... (... con i coindagati P. F. e D. R.)
- appalto ... aggiudicato il ... per importo la netto IVA di ... (... con i coindagati P. F. e D. R.)
- appalto ... aggiudicato il ... per importo al netto di IVA di ... (... con i coindagati P. F. e D. R.)
- appalto ... aggiudicato il ... per importo al netto IVA di ... (... con i coindagati P. F. e D. R.)
- appalto ... aggiudicato il ... per importo al netto IVA di ... (... con i coindagati P. F. e D. R.)
- appalto ... del ... per importo al netto IVA di ...

Il GIP di Firenze con decreto del 23 marzo 2018 disponeva il sequestro preventivo, diretto o per equivalente, della somma di ... ai danni di F. P., L. P., A. D. R. e G. C.; il sequestro preventivo diretto della somma di ... a carico di F. P., L. P., A. D. R., G. C., R. D. C. e S. D.; il sequestro preventivo diretto o per equivalente, della somma di ... derivante dalle somme bonificate con condotte integranti autoriciclaggio dai seguenti enti, tra cui ... trasferiti dalla società ... c/c ... (...)

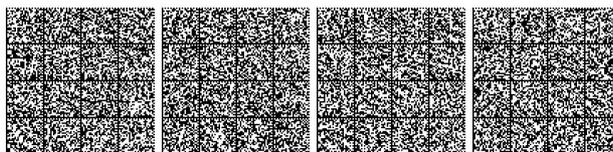
Dalle tabelle allegate alle imputazioni la stessa difesa evidenziava in memoria che le società di P. hanno ottenuto la ... n. ... appalti per un ingiusto profitto di ..., mentre la ... un appalto per un ricavato di ..., effettuando, tuttavia un calcolo che non tiene conto degli appalti aggiudicati a società diverse e tuttavia contestati anche a P. L.

P. L. per soddisfare il requisito di ammissibilità del patteggiamento si offre disponibile a consegnare o trasferire spontaneamente il bene immobile di sua proprietà ed allo stesso intestato sito in ..., alla ... riquantificando il profitto del reato nell'importo complessivo di ..., sulla scorta della memoria difensiva, risultando questa cifra inferiore a quella individuata in sede di imputazione.

Non vi è prova di restituzione integrale del prezzo o del profitto indicato nell'imputazione, risultando che non può ritenersi integrato il requisito di ammissibilità per accedere al patteggiamento invocato da P. L.

Con riferimento alla posizione di D. S., dal capo di imputazione gli risultano corrisposte le seguenti utilità:

vendita di un appartamento, perfezionata nel gennaio del ... fittiziamente ceduto — allo stato grezzo, in realtà di fatto già ultimato, situato nel centro della città di ..., e ceduto dalla società ... (amministrata formalmente da C. G., moglie di P. F.) —, al figlio del pubblico ufficiale, D. D., con dazione illecita quantificabile in termini monetari in ... , quale differenza tra il valore al grezzo dichiarato nell'atto di compravendita ed il reale valore di mercato del bene, posto che il prezzo indicato nell'atto di compravendita è pari ad ... e che il prezzo di mercato dell'appartamento finito ammontava a circa ... (valore congruo se raffrontato alle attuali valutazioni dell'Osservatorio del mercato immobiliare);



corresponsioni periodiche di denaro derivanti dall'accordo corruttivo con P. E. che prevedeva il 10% dell'importo di ogni appalto aggiudicato fino alla primavera del ... e il 25% di ogni appalto aggiudicato successivamente, per un importo quantificabile complessivamente in ..., ottenuto applicando le percentuali e le tempistiche dichiarate da P. F. in interrogatorio, al valore totale degli appalti quantificato in ... somministrazione, fra le altre utilità nel ... e nel ... al pubblico ufficiale per il tramite del figlio D. D., titolare di omonima ditta individuale ... di prestazioni di lavoro sottofatturate, avendo costui avuto rapporti commerciali in qualità committente con le società ... e ..., entrambe appartenenti al sodalizio criminale, verso le quali risultano, rispettivamente, pagamenti a mezzo bonifico bancario per ... in data ... ed ... in data ... a fronte dell'emissione di fatture (n. ... da parte della ... e n. ... da parte della ...) per prestazioni d'opera non meglio definite;

accordo per la ristrutturazione a carico di P. F., attraverso una delle sue ditte, degli immobili, siti in ... alla ..., acquisiti da D. D. in data ... .

Il GIP di Firenze con decreto in data 23 marzo 2018 disponeva il sequestro preventivo diretto o per equivalente, della somma di ... ai danni di S. D. e di D. D., nonché disponeva il sequestro preventivo diretto della somma di ... a carico di F. P., L. P., A. D. R., G. C. R. D. C. e S. D.

D. S. ha offerto la rinuncia ad ogni pretesa circa le somme in sequestro pari a ... e di ... relativi a depositi bancari e postali, intestati o cointestati a familiari — depositando liberatorie — ed un immobile in ... via ... per un importo di ....

Anche con riferimento a D. non risulta prova di integrale restituzione, rispetto a quanto indicato in imputazione.

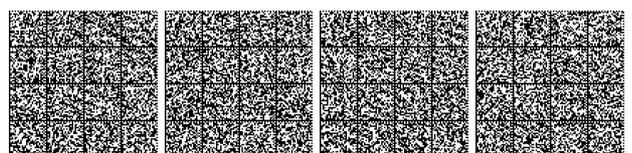
Alla luce di quanto esposto si deve concludere per l'inammissibilità del patteggiamento, poiché non risulta soddisfatta la condizione prevista dall'art. 444, comma 1-ter del codice di procedura penale. Le cifre relative al prezzo o profitto dei reati contestati agli imputati vanno, allo stato degli atti e della legislazione, considerate nel loro complesso, in quanto frutto del concorso in corruzione, sebbene il P... protesti la propria estraneità, in termini di partecipazione al profitto del reato, rispetto alla maggior parte degli appalti, avendo girato ad altre società del fratello F... l'importo relativo agli stessi, e quantificando il proprio profitto dalla corruzione in una cifra contenuta nel valore della casa che egli offre come equipollente in restituzione del profitto del reato, per ... D. nel corso del suo interrogatorio ha ammesso di aver ricevuto come prezzo della propria corruzione ... complessivi, oltre al beneficio della casa acquistata a metà del suo valore, per ..., offrendo in restituzione una cifra pari quella in sequestro, per più di ..., oltre all'immobile pagato.

La norma in questione regola le ipotesi in cui, in uno schema il più elementare e povero di sfumature, un pubblico ufficiale abbia ricevuto il prezzo del reato di corruzione o abbia comunque conseguito un profitto ben individuabile, senza che ricorrano elementi di disturbo nel calcolo stesso, come la pluralità di agenti, la pluralità di reati o di profitti conseguiti, un ammontare complessivo suddiviso tra più concorrenti, ovvero non conseguito da alcuni di essi. Ne deriva che la norma non distingue i casi in cui più siano gli imputati, più gli episodi e solo alcuni di essi agenti abbiano conseguito un profitto, per l'intero, o per una quota parte, o per nulla; con la conseguenza che per il caso di scelta del rito alternativo in argomento l'interessato sarebbe tenuto, in una condizione di solidarietà, inespresa, ma di fatto, con tutti i coimputati alla restituzione dell'intera cifra che astrattamente fosse prospettabile come prezzo o profitto del reato complessivamente considerato.

Quanto esposto è relativo alla rilevanza della questione, giacché gli imputati non hanno restituito l'intero ammontare del prezzo o profitto dei reati per come contestato.

In punto di non manifesta infondatezza della stessa, si rileva che la norma in questione prevede un indefettibile automatismo tra l'imputazione di corruzione e l'entità della cifra oggetto dell'onere di restituzione del profitto del reato, con riferimento al suo ammontare complessivo, come si desume dall'aggettivo integrale utilizzato, con riferimento al profitto o prezzo del reato, con ciò evocando una solidarietà per l'intero di tutti i concorrenti, anche di coloro che in ipotesi non avessero conseguito alcunché, o una sola quota parte.

Di contro, non si ravvede la differenza tra chi abbia commesso uno o più reati in solitaria, e chi abbia commesso uno o più reati in concorso, laddove in quest'ultimo caso ciascun concorrente dovrebbe rispondere, secondo criteri di ragionevolezza, nei limiti dell'arricchimento effettivamente e personalmente conseguito, altra essendo la *ratio* della norma in trattazione rispetto a quella della punizione del concorrente nel reato sotto il profilo più propriamente sanzionatorio, in cui ciascun concorrente risponde per l'intero illecito, e pur sempre nei limiti della propria effettiva e concreta partecipazione. Ne deriva che non risulta ragionevole estendere l'onere della restituzione per l'intero ammontare del profitto a tutti i concorrenti nel reato, ai fini che interessano, cioè per accedere al patteggiamento, laddove l'intero non sia caduto nella sfera di locupletazione del singolo concorrente, il quale può aver conseguito una parte soltanto del profitto o anche nulla in concreto.



Si ritiene, così, violato il principio di ragionevolezza che trova la sua matrice nel principio più ampio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, che impone trattamenti giuridici identici di situazioni di fatto uguali e trattamenti ragionevolmente differenziati di situazioni tra loro eterogenee, poiché la norma in argomento, stando al suo tenore letterale e sistematico, si applica tanto al caso di un solo agente che si sia arricchito di tutto il profitto, quanto al caso di un concorrente che si sia arricchito per solo una parte del profitto del reato, ovvero non si sia arricchito affatto, non avendo conseguito alcunché. Non risulta congruente, rispetto al principio invocato, che sia da considerare inammissibile il patteggiamento di colui che restituisca solo una parte del profitto, corrispondente alla sua quota, ovvero non sia in grado di restituire alcunché per non aver conseguito profitti o parti di essi.

Trattandosi di una pregiudiziale di ammissibilità del rito, risulta irrilevante la disamina di merito relativa alla precisa fondatezza della offerta per una cifra inferiore al tutto, essendo essa questione di merito attinente al calcolo del conseguito in concreto in termini di profitto da reato e da rendere a titolo restitutorio, in ragione delle specifiche e singole posizioni degli imputati, in ordine a quanto concretamente conseguito.

P.Q.M.

*Visto l'art. 23, legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della norma di cui all'art. 444/1-ter del codice di procedura penale nella parte in cui impone, come condizione di ammissibilità della domanda di patteggiamento, l'integrale restituzione del prezzo o del profitto del reato anche per il caso in cui un concorrente nel reato abbia ricevuto a tale titolo una quota parte soltanto del tutto o nulla in concreto e, di contro, non prevede che per il caso di concorso di persone nel reato ogni concorrente sia tenuto, ai fini della condizione di procedibilità dell'istanza di patteggiamento, a restituire solo la quota parte effettivamente conseguita, ovvero ne sia esentato per il caso in cui non abbia conseguito nulla, per violazione dell'art. 3 della Costituzione nei termini di cui in motivazione.*

*Sospende il procedimento e il decorso del termine di prescrizione del reato, dispone la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti di Senato e Camera e dispone, infine, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, in copia; completi della prova delle avvenute notifiche e comunicazioni.*

*Si notifichi agli imputati presso i loro difensori ed a questi ultimi, nonché alla parte civile ed al PM.*

*Allegata imputazione.*

Firenze, 23 luglio 2021

*Il giudice: BONINSEGNA*

21C00294



---

# 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 di rettifica relativo al titolo della sentenza n. 250 del 10 novembre-21 dicembre 2021.

Si comunica che il titolo della pronuncia n. 250 del 2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 1<sup>a</sup> Serie speciale - n. 51 del 22 dicembre 2021, va sostituito, a pag. V del sommario e a pag. 54, con il seguente:

**Impiego pubblico - Lavoratori somministrati presso pubbliche amministrazioni - Possibilità di essere assunti direttamente, da parte della amministrazione utilizzatrice, con contratti a tempo indeterminato, come per i lavoratori a termine - Esclusione - Denunciata disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.**

**Impiego pubblico - Lavoratori somministrati presso pubbliche amministrazioni - Possibilità di partecipare alle procedure concorsuali riservate (al personale non dirigenziale titolare di un contratto flessibile) - Esclusione - Lamentata disparità di trattamento - Inammissibilità della questione.**

21C00310

---

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

---

(WI-GU-2021-GUR-052) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

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

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

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

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

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

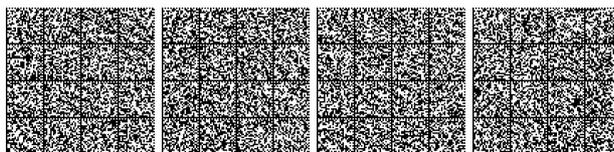
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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





€ 7,00

