

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 13

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

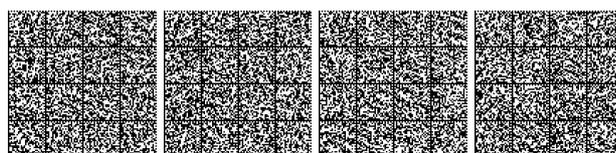
PARTE PRIMA

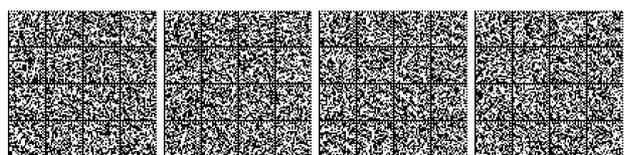
Roma - Mercoledì, 30 marzo 2022

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

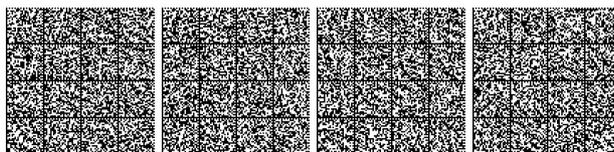




# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

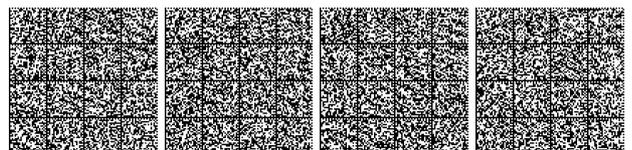
- N. **74.** Sentenza 22 febbraio - 24 marzo 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Esecuzione penale - Giudizio sulle richieste di riabilitazione del condannato e di valutazione sull'esito dell'affidamento in prova, anche in casi particolari - Svolgimento - Rito camerale c.d. "de plano", a contraddittorio eventuale e differito - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di difesa, del principio della funzione rieducativa della pena nonché dei principi, anche convenzionali, del giusto processo - Non fondatezza delle questioni.**  
 - Codice di procedura penale, artt. 667, comma 4, e 678, comma 1-bis.  
 - Costituzione, artt. 24, secondo comma, 27, terzo comma, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. . . . . Pag. 1
- N. **75.** Sentenza 23 febbraio - 24 marzo 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Nulla osta alla concessione in sanatoria - Vincolo paesaggistico sopravvenuto rispetto all'ultimazione di un'opera abusiva - Esclusione dell'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie derivanti dal vincolo - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.**  
 - Legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17, art. 5, comma 3.  
 - Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s). . . . . Pag. 10
- N. **76.** Ordinanza 8 - 24 marzo 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Lavoro e occupazione - Emersione, in particolari settori, di rapporti di lavoro irregolari - Ritenuta esclusione di cittadini stranieri destinatari di un provvedimento di espulsione - Denunciata violazione dei presupposti della decretazione d'urgenza - Manifesta inammissibilità delle questioni.**  
**Lavoro e occupazione - Emersione, mediante decreto legge successivamente convertito, in particolari settori, di rapporti di lavoro irregolari - Denunciata violazione del principio di rappresentatività democratica nonché di quello, anche convenzionale, di libere elezioni - Manifesta inammissibilità delle questioni.**  
 - Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103 e intero testo.  
 - Costituzione, artt. 60, 65, 66, 67, 70, 72, 73, 77 97 e 136 Cost; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 41; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3. . . . . Pag. 20
- N. **77.** Sentenza 8 febbraio - 25 marzo 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Energia - Norme della Regione Abruzzo - Impianti di energia da fonti rinnovabili e per il trattamento dei rifiuti - Regimi abilitativi - Sospensione del rilascio delle autorizzazioni nelle zone caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità - Violazione dei principi fondamentali della materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia - Illegittimità costituzionale.**  
 - Legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8, art. 4.  
 - Costituzione, artt. 41, 97 e 117, primo e terzo comma. . . . . Pag. 25



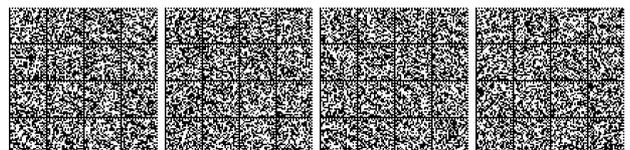
- N. **78.** Ordinanza 9 - 25 marzo 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Trasporto pubblico - Norme della Regione Basilicata - Servizi di trasporto pubblico locale su gomma - Disciplina dell'affidamento nelle more dell'espletamento delle procedure di gara - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**  
 - Legge della Regione Basilicata 28 novembre 2019, n. 26, art. 1, lettere *a)* e *b)*.  
 - Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera *l)*..... Pag. 32
- N. **79.** Sentenza 23 febbraio - 28 marzo 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Adozione e affidamento - Adozione di minori in casi particolari - Riconoscimento dei rapporti civili del minore con i parenti dell'adottante - Esclusione - Violazione dei principi, anche convenzionali, di eguaglianza e di parità di trattamento tra tutti i figli, nati all'interno o fuori dal matrimonio e adottivi - Illegittimità costituzionale in parte qua.**  
 - Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 55.  
 - Costituzione, artt. 3, 31 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8. .... Pag. 35
- N. **80.** Ordinanza 22 febbraio - 29 marzo 2022  
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.  
**Legge - Procedimento legislativo - Approvazione, mediante apposizione di questione di fiducia, di undici disegni di legge di conversione di altrettanti decreti-legge adottati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla deputata Sara Cunial nei confronti del Governo della Repubblica - Lamentata menomazione delle prerogative spettanti ai parlamentari - Inammissibilità del ricorso.**  
 - Disegno di legge A.C. 2463, di conversione del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18; disegno di legge A.C. 2547, di conversione del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28; disegno di legge A.C. 2500-A/R, di conversione del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34; disegno di legge A.C. 2617, di conversione del decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83; disegno di legge A.C. 2828, di conversione del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137; disegno di legge A.C. 3002, di conversione del decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25; disegno di legge A.C. 3099, di conversione del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41; disegno di legge A.C. 3132-A/R, di conversione del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73; disegno di legge A.C. 3146-A/R, di conversione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77; disegno di legge A.C. 3243, di conversione del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80; disegno di legge A.C. 3264-A, di conversione del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111.  
 - Costituzione, artt. 64, 67 e 70. .... Pag. 46

#### ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **17.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)  
**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Abruzzo - Operatori delle Forze Armate, delle Forze di Polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e della Polizia locale e altri ivi previsti - Accesso al pronto soccorso a seguito di infortunio durante il servizio o per ragioni di servizio - Previsto esonero dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria in relazione alle prestazioni erogate anche in caso di dimissione in codice bianco - Ulteriore esonero in relazione a eventuali successive prestazioni strettamente correlate all'infortunio per un periodo massimo di due anni a decorrere dal giorno dell'evento traumatico - Disposizioni attuative dell'esonero - Disciplina che non determina maggiori spese a carico del bilancio regionale - Riconoscimento dell'esonero nell'ambito delle risorse del fondo sanitario assegnate annualmente alle aziende sanitarie regionali.**



- Legge della Regione Abruzzo 21 dicembre 2021, n. 27 (Esonero dalla compartecipazione della spesa sanitaria per gli operatori delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della Polizia locale e modifiche alla l.r. 30/2002), artt. 1, commi 1 e 2; 2, commi 1 e 2; e 4, comma 1..... Pag. 53
- N. 18. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2022 (della Regione Veneto).
- Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Personale sanitario - Legge di bilancio 2022 - Adozione, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Previsione che le Regioni, sulla base della metodologia adottata, predispongono il piano dei fabbisogni triennali per il Servizio sanitario regionale - Disciplina del procedimento di valutazione e di approvazione del predetto piano.**
- Comuni, Province e Città metropolitane - Opere pubbliche - Legge di bilancio 2022 - Contributi ai Comuni per investimenti in progetti di rigenerazione urbana - Individuazione dei Comuni che possono richiedere i contributi e delle tipologie di opere che ne possono formare oggetto - Previsione che l'ammontare del contributo a ciascun Comune è determinato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno 2022.**
- Istruzione - Formazione professionale - Legge di bilancio 2022 - Linee guida in materia di tirocini diversi da quelli curriculari - Previsione della definizione con accordo tra il Governo e le Regioni, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Criteri per la definizione delle linee guida.**
- Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), art. 1, commi 269, 534, 535, 536, 537 e 721..... Pag. 56
- N. 19. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Variazioni ad autorizzazioni di spesa - Modifiche all'autorizzazione di spesa di cui all'art. 36, comma 7, della legge regionale n. 9 del 2021, concernente la stabilizzazione e la fuoriuscita del personale utilizzato in attività socialmente utili (ASU) - Previsione della riduzione dell'autorizzazione di spesa per l'esercizio finanziario 2021 e dell'incremento per gli esercizi finanziari 2022 e 2023.**
- Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Proroghe concernenti il personale precario - Previsione della proroga al 31 dicembre 2023 dei contratti di lavoro a tempo determinato del personale precario di cui al comma 9 dell'art. 30 della legge regionale n. 5 del 2014 - Previsione della relativa copertura finanziaria.**
- Legge della Regione Siciliana 27 dicembre 2021, n. 35 (Variazioni al bilancio della Regione per il triennio 2021-2023), artt. 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4..... Pag. 62
- N. 4. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 18 marzo 2022 (del Tribunale di Torino)
- Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di S. E., deputato all'epoca dei fatti, per il reato di cui all'art. 595, commi primo, secondo e terzo, del codice penale - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati.**
- Deliberazione della Camera dei deputati del 24 marzo 2021 (doc. IV-ter, n. 11-A)..... Pag. 66



N. 27. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 2 dicembre 2021

**Processo penale - Definizione del procedimento per incapacità irreversibile dell'imputato - Declaratoria di non doversi procedere nei confronti dell'imputato impedito, in modo irreversibile, a partecipare coscientemente al procedimento a causa delle sue condizioni mentali - Irreversibile incapacità dell'imputato a partecipare coscientemente al processo derivante da patologie fisiche e non mentali - Mancata previsione della possibilità per il giudice di pronunciare sentenza di non doversi procedere.**

– Codice di procedura penale, art. 72-bis.

**In subordine:**

**Reati e pene - Prescrizione - Sospensione del corso della prescrizione - Sospensione del processo per impossibilità di procedere in assenza dell'imputato - Durata massima della sospensione della prescrizione del reato - Omessa estensione anche alle ipotesi in cui la sospensione del procedimento sia imposta dall'impossibilità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo.**

– Codice penale, art. 159, ultimo comma.....

Pag. 71



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 74

*Sentenza 22 febbraio - 24 marzo 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione penale - Giudizio sulle richieste di riabilitazione del condannato e di valutazione sull'esito dell'affidamento in prova, anche in casi particolari - Svolgimento - Rito camerale c.d. "de plano", a contraddittorio eventuale e differito - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di difesa, del principio della funzione rieducativa della pena nonché dei principi, anche convenzionali, del giusto processo - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, artt. 667, comma 4, e 678, comma 1-*bis*.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, 27, terzo comma, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 667, comma 4, e 678, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, promossi dal Tribunale di sorveglianza di Messina con due ordinanze del 5 marzo 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 78 e 79 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 22 febbraio 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 5 marzo 2020 (r.o. n. 78 del 2021), pervenuta a questa Corte il 18 maggio 2021, il Tribunale di sorveglianza di Messina ha sollevato d'ufficio questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 667, comma 4, e 678, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, «in relazione al [...] giudizio di riabilitazione



ex artt. 178 e ss. c.p. e 683 c.p.p.», nella parte in cui stabilisce che quest'ultimo si svolga obbligatoriamente nelle forme del rito cosiddetto "de plano", in riferimento agli artt. 24, 27, 111 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

1.1.- Il rimettente deve decidere sulla richiesta di riabilitazione presentata da M. C.

Tale richiesta - che sarebbe conforme alle condizioni stabilite dall'art. 179 del codice penale, e perciò ammissibile - dovrebbe essere trattata nella forma semplificata prevista dalle disposizioni censurate, atteso che, secondo il diritto vivente (è citata Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanza 16 aprile 2019, n. 19826), sarebbe irrituale l'immediata trattazione con procedimento a contraddittorio pieno. Del resto, quand'anche si ipotizzasse di disattendere l'indirizzo della giurisprudenza di legittimità, rimettendo la scelta del rito alla discrezionalità dell'organo procedente, «non verrebbero comunque soddisfatte le esigenze sostanziali e processuali sottese ai plurimi profili di incostituzionalità della disciplina impugnata».

Di qui l'asserita rilevanza delle questioni.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva anzitutto che il principio rieducativo di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. non potrebbe che «abbracciare l'intera vicenda penale», compreso il procedimento di riabilitazione, il quale presuppone l'avvenuta esecuzione, o comunque l'estinzione, della pena principale e il ravvedimento del condannato, e «si proietta nel settennio successivo alla sua concessione in cui il soggetto riabilitato è chiamato ad astenersi dalla commissione di reati, pena la revoca del beneficio».

1.3.- In riferimento poi agli artt. 24, secondo comma, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, il rimettente sottolinea la centralità, anche nei procedimenti di esecuzione e di sorveglianza, dei «fondamentali principi del giusto processo in ordine alle garanzie del diritto di difesa e del contraddittorio processuale, alla formazione della prova nell'immediatezza, oralità e concentrazione di tale contraddittorio ed alla pubblicità dell'udienza».

La necessità della partecipazione personale dell'interessato ai procedimenti che «comportano l'accertamento della sua personalità, del suo carattere o del suo stato mentale» e della celebrazione di un'udienza pubblica risulterebbero dalla consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sono citate le sentenze 8 febbraio 2000, *Cooke contro Austria*; 10 dicembre 2002, *Waite contro Regno Unito*; 6 luglio 2004, *Dondarini contro San Marino*; 25 aprile 2013, *Zahirović contro Croazia*).

Questa Corte avrebbe poi costantemente valorizzato la pubblicità del giudizio, quale principio connaturato a un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare (sono richiamate le sentenze n. 12 del 1979 [*recte*: 1971], n. 50 del 1989, n. 69 del 1991, n. 373 del 1992 e n. 97 del 2015), delineando, con riferimento specifico ai procedimenti innanzi alla magistratura di sorveglianza, un «diritto potestativo» dell'interessato alla celebrazione dell'udienza pubblica (sono citate le sentenze n. 135 del 2014 e n. 97 del 2015).

Per contro, il procedimento a contraddittorio eventuale e differito delineato dai censurati artt. 667, comma 4, e 678, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. - che comporta «l'esclusione "coatta" della necessità originaria della partecipazione delle parti processuali e del loro contraddittorio, della presenza personale dell'interessato, della formazione della prova nel contraddittorio e della pubblicità dell'udienza» - determinerebbe un *vulnus* ai parametri costituzionali menzionati.

In effetti, il giudizio di riabilitazione implicherebbe un «accertamento altamente discrezionale del raggiungimento o meno delle finalità rieducative, risocializzative e riparative della pena espiata o comunque estinta». In particolare, esso sarebbe caratterizzato, da un lato, da una «dimensione diagnostico-retrospettiva» finalizzata all'accertamento del requisito della buona condotta, intesa come condotta «rispettosa delle leggi non solo penali dello Stato laico, osservante dei doveri costituzionali del cittadino, dei principi di convivenza civile» ed espressiva di un «ravvedimento "operoso" attraverso comportamenti socialmente apprezzabili, in particolare, attraverso il risarcimento dei danni morali e materiali alle parti offese e l'adempimento delle altre obbligazioni civili nascenti dal reato, nei limiti delle proprie possibilità». Dall'altro lato, il giudizio in parola avrebbe altresì una «dimensione di tipo prognostico-preventivo», che implicherebbe in particolare una «incompatibilità tra il requisito della buona condotta e l'attuale pericolosità del riabilitando», quest'ultima parimenti destinata a essere accertata dal tribunale.

Tali complessi accertamenti non potrebbero risolversi, secondo il rimettente, «in un giudizio notarile con rilascio cartaceo di un certificato burocratico di buona condotta», e richiederebbero piuttosto un procedimento a contraddittorio necessario con udienza pubblica, non ricorrendo alcuna delle ipotesi che potrebbero giustificare una deroga (elevato grado di tecnicismo delle questioni trattate, non particolare complessità della regiudicanda, frequenza statistica delle decisioni di accoglimento, esigenze di economia processuale legate allo snellimento delle procedure e all'accelerazione dei tempi di definizione del giudizio).



Un procedimento semplificato come quello previsto dalla disciplina censurata in una materia così delicata finirebbe, piuttosto, per «cartolarizzare, deprocessualizzare e depersonalizzare il giudizio, sacrificando fondamentali garanzie, a tutela sia dell'individuo che della collettività, in omaggio ad un paradigma di efficientismo giudiziario che privilegia in chiave statistica la quantità a scapito della qualità delle decisioni giudiziarie». Rischi a fronte dei quali occorrerebbe «invertire [la] tendenza e riaffermare che il procedimento giurisdizionale con contraddittorio pieno, nella forma collegiale e con l'ausilio degli esperti, non è un intralcio alla celerità ed efficienza delle decisioni giudiziarie, non è un orpello inutile o una sovrabbondanza retorica, sibbene è il modello assiologicamente pregnante, il metodo genetico e funzionale della giurisdizione rieducativa, in quanto costitutivamente discorsiva, dialettica, multidisciplinare, individualizzata e personalizzata [...], inverando l'idea e la realtà del procedimento di sorveglianza come luogo privilegiato e culmine giudiziario del trattamento rieducativo che vede la Persona e la Comunità al centro della prossemica processuale».

Più in particolare, la disciplina censurata sarebbe lesiva degli interessi «processualmente qualificati e costituzionalmente rilevanti» di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento di sorveglianza e in particolare:

- del soggetto riabilitando, il quale si vedrebbe privato senza apprezzabili ragioni del diritto a partecipare personalmente al giudizio ab initio, di incidere sulla formazione delle prove, di vedere pubblicamente riconosciuto il proprio ravvedimento, e di chiedere ed ottenere, nella richiesta con cui promuove il procedimento, la celebrazione dell'udienza pubblica (nella quale vedersi riconoscere una «riabilitazione come apice in cui culmina [l]'intera vicenda penale e come frutto maturo del processo giurisdizionale con udienza pubblica nella corralità dell'Aeropago giudiziario»), essendo egli, invece, costretto a subire una “decisione cartolare”, che non potrebbe non condizionare il giudice in caso di opposizione;

- del difensore, che non potrebbe esercitare il proprio ufficio nell'immediatezza e nell'oralità del contraddittorio e vedrebbe il proprio ruolo ridimensionato anche rispetto all'assunzione dei mezzi di prova;

- del pubblico ministero, che non potrebbe contribuire ab initio alla formazione della prova, né partecipare all'udienza, né influire direttamente sul convincimento del giudice, esercitando il proprio fondamentale ruolo «sia come advocatus diaboli per scongiurare le “cattive” riabilitazioni, sia come amicus curiae per favorire le riabilitazioni “meritevoli”»;

- dell'organo giudicante, che non potrebbe disporre di «un quadro informativo completo e di un corredo probatorio comprensivo delle prove costituite e costituende, dell'esame personologico diretto del soggetto interessato e degli apporti conoscitivi di tutti gli attori processuali», con conseguente rischio che la riabilitazione venga concessa a condannati ancora gravemente pericolosi, ma a carico dei quali non risultino ulteriori procedimenti penali pendenti, e venga invece negata a soggetti autenticamente ravvedutisi i quali, ad esempio, non abbiano avuto l'opportunità di risarcire il danno alle persone offese;

- del «Popolo sovrano, nel cui nome è amministrata la giustizia», che non potrebbe esercitare alcun controllo in ordine alla trasparenza, obiettività, imparzialità e qualità delle decisioni giudiziarie in un procedimento altamente discrezionale, in cui sono coinvolti «fondamentali e indisponibili interessi costituzionalmente rilevanti della Persona e della Comunità».

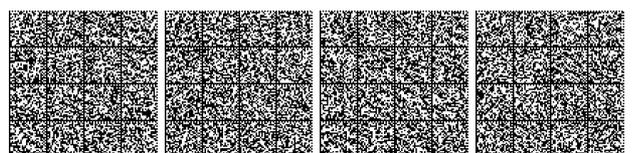
2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate.

I principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e richiamati dal rimettente risulterebbero inconferenti rispetto al procedimento di riabilitazione, finalizzato ad assicurare il reinserimento sociale del condannato attraverso l'eliminazione degli ostacoli alla vita lavorativa e di relazione frapposti dalle pene accessorie e dagli effetti penali della condanna; circostanza che varrebbe a giustificare il diverso regime procedurale rispetto all'applicazione delle misure di prevenzione e di sicurezza, alla concessione dei provvedimenti di competenza del tribunale di sorveglianza di cui all'art. 678 cod. proc. pen., nonché all'applicazione di misure ablative quali la confisca.

La decisione sulla richiesta di riabilitazione sarebbe semplicemente destinata ad accrescere la sfera di libertà dell'istante (ovvero a lasciarla immutata) in funzione del suo reinserimento sociale, sicché sarebbe pienamente giustificata la trattazione con il procedimento di cui agli artt. 667, comma 4, e 678, comma 1-bis cod. proc. pen. - tra l'altro in grado di assicurare la rapidità della decisione e di tutelare la riservatezza dei soggetti coinvolti - non venendo in rilievo esigenze tali da prevalere sull'obiettivo di celerità e semplificazione delle procedure.

La stessa Corte EDU avrebbe, d'altra parte, ritenuto inapplicabile l'art. 6, paragrafo 1, CEDU a procedimenti relativi a questioni riguardanti l'esecuzione delle pene.

3.- Con altra ordinanza del 5 marzo 2020 (r.o. n. 79 del 2021), pervenuta a questa Corte il 18 maggio 2021, il medesimo Tribunale di sorveglianza di Messina ha censurato, d'ufficio, il combinato disposto degli artt. 667, comma 4, e 678, comma 1-bis, cod. proc. pen., nella parte in cui stabilisce che la valutazione giudiziale dell'esito dell'affidamento



in prova, anche in casi particolari, ai sensi dell'art. 47, comma 12, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e dell'art. 94, comma 6, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), venga effettuata obbligatoriamente nelle forme del rito cosiddetto "de plano", in riferimento agli artt. 3, 27, 111, 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

3.1.- In questo caso, il giudice *a quo* è investito della decisione sull'esito di un affidamento in prova cosiddetto "terapeutico", disposto nei confronti di S. R. presso una comunità per tossicodipendenti.

3.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente richiama per relationem i «plurimi profili di incostituzionalità [...] illustrati nella coeva e analoga ordinanza di rimessione», soggiungendo che, con specifico riferimento alla valutazione dell'esito dell'affidamento in prova, elementi ulteriori renderebbero costituzionalmente illegittima l'«esclusione "coatta" delle garanzie processuali della partecipazione personale ab initio del soggetto interessato e delle parti processuali al giudizio e della pienezza del contraddittorio».

In primo luogo, si sarebbe in questo caso in presenza di un giudizio de libertate, atteso che l'esito positivo dell'affidamento in prova avrebbe un'«efficacia simil-riabilitativa», estinguendo la pena principale e ogni altro effetto penale della condanna, ma, per converso, il suo esito negativo determinerebbe «immediati effetti carceratori, con ripercussioni traumatiche nella sfera giuridica e personale del condannato».

In secondo luogo, sarebbe manifestamente irragionevole e perciò contraria all'art. 3 Cost. la differenziazione della disciplina processuale della valutazione dell'esito dell'affidamento in prova rispetto a quella applicabile ad altre fattispecie nelle quali la partecipazione personale dell'interessato e il contraddittorio sono garantiti ab initio, come la decisione sulla revoca della stessa misura - assimilabile per *ratio* e contenuto alla prima - oppure la declaratoria di estinzione del reato ex art. 93 t.u. stupefacenti - provvedimento che avrebbe carattere «meramente ricognitivo».

Verrebbe infine in rilievo la complessità della valutazione personologica e terapeutica del soggetto tossicodipendente e della conseguente prognosi rieducativa e specialpreventiva, cui dovrebbe corrispondere un rito improntato all'«immediatezza, oralità e concentrazione di un pieno contraddittorio processuale». Ciò anche in ragione della complessità e discrezionalità della valutazione sull'affidamento in prova, che comporta - in caso di esito negativo - la necessità di determinare la pena residua da espriare; nonché la possibilità di sostituire l'affidamento in prova con altra misura alternativa alla detenzione, ai sensi dell'art. 51-ter ordin. penit.

4.- È intervenuto in giudizio anche in questo caso il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili per carenza di motivazione in punto di non manifesta infondatezza.

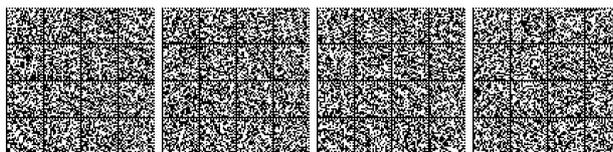
Il giudice *a quo* si sarebbe limitato a recepire per relationem le argomentazioni svolte nella coeva ordinanza r.o. n. 78 del 2021, ciò che comporterebbe, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità delle questioni (ordinanza n. 139 del 2000).

#### *Considerato in diritto*

1.- Con due ordinanze entrambe datate 5 marzo 2020 (r.o. n. 78 e n. 79 del 2021), pervenute a questa Corte il 18 maggio 2021, il Tribunale di sorveglianza di Messina ha sollevato d'ufficio questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 667, comma 4, e 678, comma 1-bis, del codice di procedura penale, nella parte in cui stabilisce che il giudizio sulle richieste di riabilitazione e quello di valutazione dell'esito dell'affidamento in prova, anche in casi particolari, si svolgano obbligatoriamente nelle forme del rito cosiddetto "de plano", in riferimento agli artt. 3, 24, 27, 111 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

In particolare, con l'ordinanza iscritta al n. 78 del r.o. 2021 il combinato disposto degli artt. 667, comma 4, e 678, comma 1-bis, cod. proc. pen. è censurato in relazione al giudizio sulle richieste di riabilitazione di cui agli artt. 178 e seguenti del codice penale e all'art. 683 cod. proc. pen.

Con l'ordinanza iscritta al n. 79 del r.o. 2021, invece, tale combinato disposto è censurato in relazione alla valutazione sull'esito dell'affidamento in prova, anche in casi particolari, di cui rispettivamente all'art. 47, comma 12, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e all'art. 94, comma 6, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).



In sostanza, il giudice *a quo* ritiene che la previsione di un procedimento semplificato, a contraddittorio meramente “cartolare”, avanti al tribunale di sorveglianza nei giudizi di riabilitazione (ordinanza iscritta al n. 78 del r.o. 2021) e di valutazione sull’esito dell’affidamento in prova (ordinanza iscritta al n. 79 del r.o. 2021) vulneri il diritto di difesa delle parti, la funzione rieducativa della pena, i principi del giusto processo, nonché - per ciò che concerne la valutazione dell’esito dell’affidamento in prova - il principio di eguaglianza in relazione al diverso regime processuale previsto per giudizi assimilabili per *ratio* e per contenuto.

2.- Le due ordinanze sollevano questioni ampiamente sovrapponibili e i relativi giudizi meritano, pertanto, di essere riuniti ai fini della decisione.

3.- Le questioni sono ammissibili.

Non è fondata, in effetti, l’eccezione di manifesta inammissibilità formulata dall’Avvocatura generale dello Stato in relazione all’ordinanza iscritta al n. 79 del r.o. 2021, che sarebbe motivata soltanto per *relationem* rispetto alla coeva ordinanza iscritta al n. 78 del r.o. 2021.

In realtà, l’ordinanza iscritta al n. 79 del r.o. 2021 - la quale peraltro contiene una censura ex art. 3 Cost. che non è svolta nell’altra ordinanza - esibisce una, sia pur succinta, motivazione anche sulle restanti censure, che consente a questa Corte di coglierne con chiarezza il senso.

Né sono ravvisabili altre ragioni di inammissibilità, sussistendo - in particolare - la rilevanza delle questioni in entrambi i giudizi a quibus, alla luce degli orientamenti della giurisprudenza di legittimità, che ha qualificato come irrituale l’anticipazione al primo segmento del procedimento ex art. 667, comma 4, cod. proc. pen. del contraddittorio tra le parti in camera di consiglio (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanze 12 gennaio 2021, n. 31387, e 16 aprile 2019, n. 19826).

4.- Oggetto delle censure del rimettente è la norma risultante dal richiamo compiuto dall’art. 678, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. all’art. 667, comma 4, del medesimo codice.

4.1.- La prima disposizione - inserita nell’art. 678 cod. proc. pen. dall’art. 1, comma 1, lettera c), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10 - prevede l’applicazione del rito semplificato disegnato dall’art. 667, comma 4, cod. proc. pen. per una serie di procedimenti, tra i quali la decisione sulle richieste di riabilitazione e la valutazione dell’esito dell’affidamento in prova, che vengono in considerazione nei giudizi a quibus.

A sua volta, l’art. 667, comma 4, cod. proc. pen., prevede - in deroga alla disciplina generale del procedimento di esecuzione di cui all’art. 666 cod. proc. pen., articolato attorno a un’udienza in camera di consiglio con la partecipazione delle parti - un rito semplificato, mediante il quale il giudice «provvede in ogni caso senza formalità con ordinanza comunicata al pubblico ministero e notificata all’interessato», chiarendo che «[c]ontro l’ordinanza possono proporre opposizione davanti allo stesso giudice il pubblico ministero, l’interessato e il difensore» entro il termine di quindici giorni dalla comunicazione o notificazione dell’ordinanza. Tale opposizione comporta la fissazione di una udienza in camera di consiglio con la partecipazione delle parti ai sensi dell’art. 666 cod. proc. pen.

4.2.- Nella Relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del d.l. n. 146 del 2013 si afferma che le modifiche al procedimento di sorveglianza ivi introdotte «rielaborano alcune proposte già avanzate dalla Commissione mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza, istituita su iniziativa del Ministero della giustizia e del Consiglio superiore della magistratura, e già in parte accolte dallo stesso Consiglio superiore con la “Risoluzione in ordine a soluzioni organizzative e diffusione di buone prassi in materia di magistratura di sorveglianza” adottata il 24 luglio 2013; e alle quali si intende dare ora “copertura” normativa».

Dichiaratamente ispirandosi alle proposte di tale Commissione, il legislatore del 2013 ha introdotto un modello di definizione *de plano* di una serie di procedimenti di competenza della magistratura di sorveglianza ritenuti di agevole definizione, tra i quali le richieste di riabilitazione e la valutazione sull’esito dell’affidamento in prova, facendo comunque salva - come proposto dalla Commissione medesima - la possibilità di instaurazione del contraddittorio orale in camera di consiglio su istanza di parte, in funzione di una riduzione complessiva dei tempi processuali.

4.3.- Come ha chiarito la giurisprudenza di legittimità, le ordinanze emesse *de plano* ai sensi dell’art. 667, comma 4, cod. proc. pen. non sono immediatamente esecutive, salvi i casi espressamente previsti dalla legge o comunque specificamente desumibili dal sistema normativo. Esse diventano invece esecutive allo scadere del termine di quindici giorni dalla comunicazione o notificazione per la proposizione dell’opposizione, ove essa non sia proposta (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 18 giugno 2015, n. 36754).

Tale conclusione è stata recentemente ribadita con specifico riguardo all’ordinanza emessa ex art. 667, comma 4, cod. proc. pen. in sede di valutazione dell’esito dell’affidamento in prova (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 23 ottobre 2020-2 febbraio 2021, n. 4025).



4.4.- Una volta che sia stata presentata opposizione avverso l'ordinanza emessa *de plano* dal giudice competente, quest'ultimo dovrà fissare udienza in camera di consiglio, essendo il relativo procedimento integralmente disciplinato dall'art. 666 cod. proc. pen. Con la conseguenza che - come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità - il giudice dell'esecuzione avrà il dovere, a pena di nullità generale e assoluta, di fissare l'udienza in camera di consiglio e di procedere con la necessaria partecipazione del difensore e del pubblico ministero, provvedendo, altresì, all'audizione dell'interessato che ne abbia fatto richiesta, a norma dell'art. 666, commi 3 e 4, cod. proc. pen. (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 6 marzo 2015, n. 12572, in relazione a un incidente di esecuzione parimenti disciplinato dall'art. 667, comma 4, cod. proc. pen.; in senso conforme, in relazione alla decisione su di una richiesta di riabilitazione, sezione settima penale, ordinanza 9 novembre 2018-16 settembre 2019, n. 38160).

La giurisprudenza di legittimità ha affermato, altresì, che l'opposizione «non ha natura di mezzo di impugnazione, bensì di istanza diretta al medesimo giudice allo scopo di ottenere una decisione in contraddittorio» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 14 febbraio 2017, n. 30638, che per tale ragione ha giudicato manifestamente infondata un'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio di opposizione ex art. 667, comma 4, cod. proc. pen. del medesimo giudice che abbia emesso il provvedimento opposto; negli stessi termini, sezione prima penale, sentenza 1° ottobre 2019-27 febbraio 2020, n. 7910).

5.- Le censure del rimettente non sono fondate.

5.1.- Giova premettere all'esame delle singole doglianze che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto nei limiti della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte operate (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2021, n. 95 del 2020, n. 79 e n. 58 del 2020, n. 155 e n. 139 del 2019, n. 225 del 2018 e n. 241 del 2017). Ciò vale anche rispetto a discipline processuali che, come quella ora all'esame, abbiano una funzione acceleratoria dei tempi processuali (si veda, *mutatis mutandis*, sentenza n. 260 del 2020, punto 10.2. del Considerato in diritto: in «uno sfondo fattuale caratterizzato da risorse umane e organizzative necessariamente limitate», si «impone una cautela speciale nell'esercizio del controllo, in base all'art. 111, secondo comma, Cost., della legittimità costituzionale delle scelte processuali compiute dal legislatore, al quale compete individuare le soluzioni più idonee a coniugare l'obiettivo di un processo in grado di raggiungere il suo scopo naturale [...], nel pieno rispetto delle garanzie della difesa, con l'esigenza pur essenziale di raggiungere tale obiettivo in un lasso di tempo non eccessivo»).

La funzione acceleratoria dei tempi processuali è, d'altronde, direttamente ispirata a un principio - quello della ragionevole durata dei processi - sancito all'unisono dall'art. 111, secondo comma, Cost. e dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU, ma messo a dura prova dalla realtà di un sistema giudiziario penale sovraccarico, che spesso non è in grado di fornire risposte di giustizia in tempi adeguati, finendo così per pregiudicare la stessa effettività - per gli imputati e i condannati, per le vittime e per l'intera collettività - di tutte le restanti garanzie del «giusto processo» e del diritto di difesa.

Il giudizio di sorveglianza è, oggi, notoriamente afflitto da endemici ritardi nella gestione dei carichi processuali: dall'inizio della vicenda esecutiva - ove si registrano pressoché ovunque lunghissimi tempi di smaltimento delle istanze di misure alternative successive alla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena ex art. 656, comma 5, cod. proc. pen., con conseguente mantenimento di persone condannate in via definitiva in uno stato di «limbo» giuridico destinato, a volte, a durare anni prima che l'esecuzione della pena abbia in concreto inizio, all'interno o all'esterno del carcere -; sino alle battute finali dell'esecuzione penale, nel cui ambito si collocano i provvedimenti relativi alla riabilitazione e alla valutazione dell'esito dell'affidamento in prova, oggetto delle questioni ora all'esame di questa Corte.

A fronte di questa situazione, discipline che mirino ad assicurare nel giudizio di sorveglianza una sollecita definizione dei contenziosi, lungi dal rispondere a una logica di «efficientismo giudiziario che privilegia in chiave statistica la quantità a scapito della qualità delle decisioni giudiziarie», come sostiene il giudice *a quo*, costituiscono attuazione di un preciso dovere costituzionale. La ragionevole durata è un connotato identitario della giustizia del processo.

Onde il tema del presente giudizio di costituzionalità è se, nel perseguire il doveroso obiettivo di accelerare la definizione dei procedimenti relativi alle istanze di riabilitazione e alla valutazione dell'esito dell'affidamento in prova, il legislatore abbia compiuto un bilanciamento costituzionalmente sostenibile - tutto interno alla logica degli artt. 24 e 111 Cost. - tra tale obiettivo e la salvaguardia delle altre componenti del giusto processo e dello stesso diritto di difesa; ovvero abbia, all'opposto, sacrificato in misura irragionevole quelle altre componenti, come ritenuto dal giudice *a quo*.

5.2.- Cuore delle doglianze del rimettente è, per l'appunto, l'allegata violazione del diritto di difesa, di cui all'art. 24, secondo comma, Cost. e dei principi del giusto processo, così come risultanti dall'art. 111 Cost. e dall'art. 6 CEDU, richiamato dal rimettente per mezzo dell'art. 117 Cost.

Le disposizioni censurate obbligherebbero, infatti, il giudice a decidere con un'ordinanza pronunciata *de plano*, e dunque in assenza del contraddittorio tra le parti, che è invece normalmente assicurato - nei procedimenti avanti alla magistratura di sorveglianza - dall'udienza camerale a partecipazione necessaria del difensore e del pubblico ministero disciplinata



dall'art. 666 cod. proc. pen. L'assenza di contraddittorio sarebbe, secondo il giudice *a quo*, specialmente pregiudizievole rispetto al diritto di difesa del condannato, nonché rispetto al complesso degli interessi, anche pubblicistici, sottesi alla tutela del giusto processo. Ciò in relazione alla delicatezza degli accertamenti oggetto delle presenti questioni, concernenti la richiesta di riabilitazione del condannato e la valutazione sull'esito dell'affidamento in prova: accertamenti, entrambi, strettamente connessi alla funzione rieducativa della pena e alla tutela della collettività contro l'eventuale residua pericolosità del condannato.

Più in particolare, l'obbligo per il giudice di decidere in queste ipotesi senza beneficiare del confronto diretto con le parti nell'udienza ex art. 666 cod. proc. pen. pregiudicherebbe, assieme, gli interessi:

- del condannato, il quale si vedrebbe privato della possibilità di partecipare sin dall'inizio al procedimento, facendo richiesta di essere sentito personalmente ai sensi dell'art. 666, comma 4, cod. proc. pen., nonché della possibilità di chiedere che la propria istanza sia decisa nell'ambito di un'udienza pubblica, risultando così vulnerata la possibilità del condannato stesso di incidere sulla formazione della prova e di vedere pubblicamente riconosciuto il proprio recupero sociale;
- del difensore, il quale parimenti non potrebbe esercitare la propria funzione nell'immediatezza del contraddittorio, e non sarebbe imposto in condizione di incidere sulla formazione della prova;
- del pubblico ministero, il quale nella prima fase del giudizio non potrebbe in alcun modo partecipare alla formazione della decisione giudiziale;
- del giudice, il quale non potrebbe giovare dell'apporto conoscitivo offerto dal contraddittorio orale, con conseguente rischio di valutazioni erranee, suscettibili di recare grave danno agli interessi del condannato o a quelli della collettività;
- e, infine, dell'intera collettività (il «Popolo sovrano, nel cui nome è amministrata la giustizia»), cui verrebbe sottratta la possibilità di controllo sull'operato della magistratura, garantita dall'udienza pubblica.

5.2.1.- Ritiene questa Corte che nessuno di tali argomenti sia in grado di dimostrare l'irragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore, nei termini poc'anzi precisati.

Con riguardo anzitutto agli asseriti pregiudizi arrecati dalla disciplina censurata agli interessi delle parti (l'imputato e il suo difensore, da un lato, e il pubblico ministero, dall'altro), non c'è dubbio che tale disciplina imponga al giudice di pronunciarsi in prima battuta in assenza di contraddittorio, sulla base della sola richiesta del condannato (nel caso della riabilitazione), ovvero della documentazione trasmessa dall'Ufficio per l'esecuzione penale esterna (UEPE) (nel caso della valutazione sull'esito dell'affidamento in prova), oltre che dell'ulteriore documentazione eventualmente acquisita d'ufficio. Ed è vero, altresì, che né il condannato, né il pubblico ministero sono in grado di interloquire su tale documentazione prima della decisione *de plano* del giudice.

Tuttavia, la costante giurisprudenza di questa Corte considera compatibili con gli artt. 24, secondo comma, e 111 Cost. i procedimenti a contraddittorio eventuale e differito, nei quali una prima fase senza formalità è seguita da una successiva fase a contraddittorio pieno, attivata dalla parte che intenda insorgere rispetto al decum, e nella quale avviene il pieno recupero delle garanzie difensive e del contraddittorio (sentenza n. 279 del 2019 e ordinanza n. 255 del 2009 - entrambe relative al procedimento di cui all'art. 667, comma 4, cod. proc. pen. in questa sede censurato -, nonché, in relazione a diversi procedimenti a contraddittorio eventuale e differito, sentenza n. 245 del 2020; ordinanze n. 291 del 2005, n. 352 del 2003 e n. 8 del 2003).

Il procedimento regolato dalle disposizioni censurate è, per l'appunto, caratterizzato dal "recupero" di tali garanzie nella fase eventuale di opposizione al provvedimento pronunciato senza formalità dal giudice, introdotta dalla parte che vi abbia interesse; fase di opposizione che si svolge con le modalità ordinariamente previste per il procedimento di sorveglianza, a loro volta modellate su quelle dell'incidente di esecuzione di cui all'art. 666 cod. proc. pen., le quali prevedono - tra l'altro - la partecipazione necessaria all'udienza camerale del difensore e del pubblico ministero, la facoltà per l'interessato di chiedere di essere sentito, la possibilità per il giudice di acquisire - anche su istanza di parte - ogni documento o informazione ritenuti necessari, di assumere prove in udienza nel contraddittorio tra le parti, nonché - per effetto della sentenza n. 97 del 2015 di questa Corte - la facoltà per il condannato di chiedere che l'udienza venga celebrata in forma pubblica.

D'altra parte, l'anticipazione di una provvisoria decisione ad opera del giudice in assenza di contraddittorio - già suggerita nella relazione della Commissione mista poc'anzi menzionata (*supra*, punto 4.2.) e poi accolta con qualche modifica dal d.l. n. 146 del 2013, come convertito - ha, nell'ottica del legislatore, semplicemente lo scopo di consentire una rapida definizione di procedimenti in cui non sono necessari, di regola, accertamenti complessi.

Laddove il giudice definisca già in questa prima fase il procedimento in senso favorevole al condannato, la modalità semplificata prevista dalle disposizioni censurate assicurerà in definitiva una tutela più tempestiva degli interessi del condannato stesso, il quale - tanto in materia di riabilitazione, quanto rispetto alla valutazione dell'esito positivo dell'affidamento in prova - potrà così veder riconosciuto in tempi più rapidi l'esito positivo del proprio percorso rieducativo, con conseguente venir meno delle limitazioni alla propria sfera giuridica discendenti dalla precedente condanna.



L'eventuale provvedimento negativo del giudice nella fase *de plano*, d'altra parte, non determina di per sé alcuna conseguenza pregiudizievole per il condannato, dal momento che la giurisprudenza di legittimità considera tale provvedimento non eseguibile sino alla scadenza infruttuosa del termine per l'opposizione, ovvero sino alla sua conferma nell'udienza ex art. 666 cod. proc. pen. conseguente all'opposizione stessa (*supra*, punto 4.3.). Il che appare di particolare rilievo rispetto ai provvedimenti di esito negativo dell'affidamento in prova, nei quali il tribunale di sorveglianza deve rideterminare il quantum di pena ancora da espiare, tenuto conto della durata delle limitazioni patite dal condannato e della sua condotta durante il periodo trascorso in affidamento (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 febbraio 2002, n. 10530; nonché, recentemente, sezione prima penale, sentenza 23 ottobre 2019-13 gennaio 2020, n. 934).

Dal punto di vista, poi, del pubblico ministero, la possibilità di un "recupero" successivo del contraddittorio e la non eseguibilità immediata del provvedimento assunto *de plano* escludono qualsiasi pregiudizio agli interessi pubblici di cui egli è portatore, a fronte della possibilità di interloquire sulle prove e sulle valutazioni del giudice garantita dalla facoltà di presentare opposizione contro il provvedimento del giudice favorevole al condannato.

5.2.2.- Né pare a questa Corte, contrariamente a quanto argomentato nell'ordinanza di rimessione, che il procedimento semplificato previsto dalle disposizioni censurate non consenta un'adeguata valutazione, da parte del giudice, delle istanze di riabilitazione, ovvero dell'esito dell'affidamento in prova.

Il tribunale infatti - in riferimento alla richiesta di riabilitazione - ha sempre la possibilità di acquisire ex officio la documentazione che ritenga necessaria ai sensi dell'art. 683, comma 2, cod. proc. pen.; e - con riguardo alla valutazione sull'esito dell'affidamento in prova - dispone di tutto il materiale informativo fornitogli dall'UEPE a conclusione del percorso compiuto dall'interessato.

D'altra parte, il rimedio alla specifica doglianza del giudice *a quo*, secondo cui il tribunale non potrebbe valutare l'avvenuto recupero sociale del condannato senza avere un contatto diretto con quest'ultimo, non potrebbe di per sé essere assicurato dalla regola della necessaria celebrazione dell'udienza in camera di consiglio ai sensi dell'art. 666 cod. proc. pen., nei termini auspicati dallo stesso rimettente, giacché anche nell'ambito di tale procedimento la partecipazione del condannato è rimessa alla sua volontà, ex art. 666, comma 4, cod. proc. pen.

5.2.3.- Quanto, infine, al pregiudizio agli interessi del «Popolo sovrano» che discenderebbe dalla disciplina censurata, a far da sfondo alla doglianza del rimettente sembra essere l'idea secondo cui la pubblicità delle udienze rappresenterebbe un requisito coesistente allo stesso paradigma costituzionale dell'amministrazione della giustizia penale.

Se così fosse, tuttavia, lo stesso procedimento ordinario ex art. 666 cod. proc. pen. - che tornerebbe a divenire, secondo gli auspici del rimettente, la modalità ordinaria di trattazione delle richieste di riabilitazione e della valutazione dell'esito della messa alla prova - risulterebbe esso stesso costituzionalmente illegittimo, perché svolto normalmente in camera di consiglio, a meno che l'interessato non abbia fatto richiesta di trattazione nella forma dell'udienza pubblica in forza della sentenza n. 97 del 2015 di questa Corte.

In realtà, come questa Corte ha più volte affermato, la pubblicità delle udienze è sì «connaturata ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare», ma non ha valore assoluto, potendo il legislatore introdurre deroghe al principio di pubblicità in presenza di particolari ragioni giustificative, purché obiettive e razionali (sentenze n. 263 del 2017 e ivi ulteriori riferimenti, nonché - da ultimo - sentenza n. 73 del 2022). E, rispetto a un procedimento come quello di cui all'art. 666 cod. proc. pen., il punto di equilibrio già raggiunto da questa Corte, con la menzionata sentenza n. 97 del 2015, è appunto rappresentato dalla possibilità per l'interessato di chiedere egli stesso lo svolgimento del procedimento nelle forme dell'udienza pubblica, nulla ostando - altrimenti - a che esso possa svolgersi con le forme semplificate proprie di tutti i procedimenti camerati, contemplati peraltro in numerose ipotesi dal codice di procedura penale, anche ai fini della definizione del giudizio di cognizione.

Tale possibilità è conservata anche dalla disciplina in questa sede censurata, ben potendo l'interessato proporre opposizione al provvedimento assunto *de plano* dal giudice, con contestuale richiesta che il procedimento sia trattato nelle forme dell'udienza pubblica ai sensi dell'art. 666, comma 3, cod. proc. pen., come modificato proprio dalla sentenza n. 97 del 2015. Ciò che è di per sé sufficiente a garantire la conformità della disciplina ai parametri costituzionali e convenzionali in materia di giusto processo.

5.3.- Secondo il giudice *a quo*, il rito semplificato previsto dalle disposizioni censurate non risulterebbe in linea con il principio della funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., non assicurando il ponderato apprezzamento del giudice sull'effettivo raggiungimento di tale obiettivo nel caso concreto.

La censura, peraltro succintamente argomentata, appare in verità meramente ancillare rispetto a quelle relative all'allegata violazione del diritto di difesa e dei principi del giusto processo, risolvendosi nella doglianza - già ritenuta non fondata (*supra*, punto 5.2.2.) - secondo cui il difetto di contraddittorio nella prima fase del procedimento non consentirebbe al giudice una piena e accurata valutazione della personalità del condannato e dei suoi effettivi progressi verso l'obiettivo della riabilitazione sociale.



Di qui la non fondatezza anche di tale censura.

5.4.- Infine, nell'ordinanza iscritta al n. 79 del r.o. 2021 il giudice *a quo* lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. in relazione all'irragionevolezza della differente disciplina processuale della valutazione dell'esito dell'affidamento in prova rispetto a quella applicabile, in particolare, in materia di revoca dello stesso affidamento, ovvero di estinzione del reato all'esito della sospensione dell'esecuzione della pena nei confronti del tossicodipendente ex art. 93 t.u. stupefacenti.

Nemmeno tale censura è fondata.

Il legislatore ha infatti riservato il rito semplificato in parola a procedimenti ritenuti di limitata complessità e, come sottolineato in dottrina, caratterizzati da un'elevata percentuale di decisioni favorevoli all'interessato, come quelli che vengono in considerazione nelle questioni ora sottoposte a questa Corte. Una volta escluso che tali procedimenti comprimano irragionevolmente le garanzie del diritto di difesa, del contraddittorio e in generale del giusto processo, non può considerarsi imposta dall'art. 3 Cost. l'adozione di un unico modello di disciplina per tutti i procedimenti di sorveglianza, ben potendo il legislatore regolarli diversamente in ragione di una molteplicità di fattori, la cui valutazione e il cui reciproco bilanciamento rientrano nella sua esclusiva discrezionalità, censurabile soltanto laddove la differenza di trattamento risulti priva di ogni plausibile ragione giustificativa in relazione alla sostanziale identità della materia regolata.

Il che certamente non accade rispetto ai *tertia comparationis* invocati dal rimettente. Da un lato, i procedimenti relativi alla revoca di un affidamento in prova al servizio sociale in corso sono suscettibili di determinare l'interruzione di un percorso ancora in atto in relazione a specifiche inosservanze degli obblighi imposti al condannato, mentre la valutazione sull'esito dell'affidamento in prova ha luogo quando tale percorso è ormai concluso senza che siano intervenute violazioni tanto significative da giustificare la revoca dell'affidamento stesso, e appare dunque ragionevole una prognosi di valutazione favorevole della misura. Dall'altro, l'estinzione del reato commesso dal tossicodipendente ex art. 93 t.u. stupefacenti non presuppone - a differenza di quanto accade nella valutazione dell'esito dell'affidamento in prova - l'avvenuta esecuzione di alcuna misura a contenuto sanzionatorio, bensì comporta la sospensione *tout court* dell'esecuzione di pene, peraltro anche di severità più elevata di quelle suscettibili di essere eseguite con la modalità dell'affidamento in prova al servizio sociale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 667, comma 4, e 678, comma 1-bis, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 27, 111 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), dal Tribunale di sorveglianza di Messina con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220074



n. 75

*Sentenza 23 febbraio - 24 marzo 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Nulla osta alla concessione in sanatoria - Vincolo paesaggistico sopravvenuto rispetto all'ultimazione di un'opera abusiva - Esclusione dell'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie derivanti dal vincolo - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17, art. 5, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti), promossi dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con due sentenze non definitive del 14 giugno 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 162 e 163 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di C. P. e di C. B., quest'ultimo atto fuori termine;  
udita nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;  
uditi gli avvocati Vincenzo Caponnetto per C. B. e Salvatore Palillo per C. P.;  
deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2022.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (CGARS), con sentenza non definitiva iscritta al n. 162 reg. ord. del 2021, solleva, in riferimento all'art. 14, comma 1, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti), in base al quale «[i]l nulla-osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione in sanatoria, anche quando il vincolo sia stato apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva. Tuttavia, nel caso di vincolo apposto successivamente, è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso edilizio»: questo secondo periodo è la norma censurata.



Il CGARS riferisce che il giudizio *a quo* è stato promosso dalla Regione Siciliana contro C. P., per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sede di Palermo, 17 dicembre 2018, n. 2668, che ha accolto il ricorso proposto dallo stesso C. P. contro il decreto del dirigente del Dipartimento dei beni culturali e dell'identità siciliana 1° febbraio 2017, n. 190, che - ai sensi dell'art. 167 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) - gli aveva ingiunto di pagare 20.812,05 euro a titolo di «indennità risarcitoria» per il danno causato al paesaggio con la realizzazione di un fabbricato sito nel Comune di Agrigento. Il TAR avrebbe accolto la censura fondata sulla sopravvenienza del vincolo paesaggistico rispetto alla commissione dell'abuso, in virtù del principio di irretroattività di cui all'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), e al censurato art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994.

Il giudice *a quo*, in primo luogo, esamina e dichiara non fondato il secondo motivo di appello, con cui la Regione ha fatto valere che «il sistema vigente all'epoca dell'abuso sanzionava l'esecuzione di opere abusive su un bene di interesse artistico o storico (art. 59 l. n. 1089/1939)».

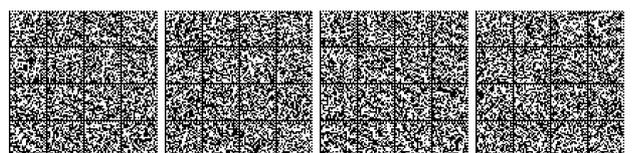
Quanto al primo motivo di appello (con cui si sostiene che alla data dell'abuso l'area sarebbe già stata oggetto di vincolo paesaggistico e non solo archeologico), il CGARS condivide i primi passaggi della motivazione del TAR, concernenti l'insussistenza di un vincolo paesaggistico sull'area in questione al momento dell'abuso, la sussistenza di un vincolo archeologico allo stesso momento e la non assimilabilità del secondo al primo ai fini dell'applicabilità dell'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti, anche cod. beni culturali). Il giudice *a quo* ricostruisce l'evoluzione normativa relativa alla Valle dei Templi e conclude che, al momento dell'edificazione oggetto del giudizio *a quo* (1973-1976), nell'area non esisteva alcun vincolo paesaggistico (introdotto nel 1985), mentre esisteva un vincolo archeologico, sulla base di due decreti ministeriali del 1968 e del 1971: tale vincolo, peraltro, secondo il rimettente (che richiama, fra l'altro, la sentenza n. 74 del 1969 di questa Corte), non aveva portata equivalente a quella del vincolo paesaggistico.

Il CGARS esamina poi i successivi passaggi della motivazione del TAR, secondo il quale l'indennità di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe una sanzione amministrativa e l'atto impugnato avrebbe dunque violato il principio di irretroattività enunciato all'art. 1 della legge n. 689 del 1981 e all'art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994. Il rimettente riferisce che, per lungo tempo, la giurisprudenza ha attribuito carattere sanzionatorio all'indennità in questione, peraltro senza applicare integralmente il regime della legge n. 689 del 1981; ritiene, tuttavia, che «sulla scorta di un più recente e meditato orientamento giurisprudenziale [...] l'indennità di cui all'art. 167 comma 5 d. lgs. n. 42/2004 abbia una funzione riparatoria, essendo funzionale alla cura dell'interesse paesaggistico, e quindi che alla medesima non si applichi la l. n. 689/1981».

Il CGARS ricorda che, se la compatibilità paesaggistica viene accertata ai sensi dell'art. 167, comma 4, cod. beni culturali, il trasgressore è tenuto a pagare una somma equivalente al maggior importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito. Il pagamento di tale somma concorrerebbe alla tutela del paesaggio (ciò è desunto dal criterio di quantificazione, legato anche al danno arrecato, e dalla destinazione della somma: art. 167, comma 6, del d.lgs. n. 42 del 2004) e avrebbe anche una «finalità general-preventiva». Il rimettente ricorda che la precedente normativa (art. 15 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, recante «Protezione delle bellezze naturali») qualificava l'indennità come risarcitoria e che la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato non applica ad essa la legge n. 689 del 1981. Peraltro, l'indennità avrebbe anche «una funzione di deterrenza derivante dall'effetto afflittivo», legato anche al criterio di quantificazione basato sul maggior importo tra danno e profitto; la portata afflittiva sarebbe comunque «secondaria», considerati l'irrelevanza del dolo o della colpa e il fatto che la condanna pecuniaria non conseguirebbe direttamente all'illecito, essendo invece «il corollario e il contrappeso» di un provvedimento favorevole (l'accertamento della compatibilità ambientale).

Nel complesso, l'indennità in questione avrebbe dunque «una finalità compensativa del danno prodotto e solo in parte afflittiva»; di fronte ad essa il privato sarebbe titolare di un interesse legittimo; al procedimento si applicherebbe la legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), non la legge n. 689 del 1981, non trattandosi di una sanzione in senso stretto.

Il TAR avrebbe dunque errato nel ritenere violato il principio di irretroattività di cui all'art. 1 della legge n. 689 del 1981, giacché invece, per regola generale, la pubblica amministrazione è tenuta ad applicare la normativa vigente nel momento della pronuncia. Il CGARS ricorda che, in base alla sentenza del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 7 giugno 1999, n. 20, l'autorità preposta alla tutela del vincolo deve tener conto del vincolo esistente al momento in cui valuta la domanda di sanatoria; la giurisprudenza amministrativa successiva avrebbe seguito tale impostazione, anche per quanto attiene all'indennità connessa all'accertamento di compatibilità paesaggistica. Tale orientamento sarebbe sorretto anche dall'art. 2, comma 46, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), secondo cui, «[p]er le opere eseguite in aree sottoposte al vincolo di cui alla L. 29 giugno 1939, n. 1497, e al D.L. 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla L. 8 agosto 1985, n. 431, il versamento dell'oblazione non esime dall'applicazione dell'indennità risarcitoria prevista dall'articolo 15 della citata legge n. 1497 del 1939».



In base alla disciplina statale, pertanto, l'indennità sarebbe dovuta e l'appello andrebbe accolto. Tuttavia, il CGARS rileva l'esistenza del citato art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, che reca interpretazione autentica dell'art. 23, comma 10, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), in base al quale, «[p]er le costruzioni che ricadono in zone vincolate da leggi statali o regionali per la tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, igienici, idrogeologici, delle coste marine, lacuali o fluviali, le concessioni in sanatoria sono subordinate al nulla-osta rilasciato dagli enti di tutela sempre che il vincolo, posto antecedentemente all'esecuzione delle opere, non comporti inedificabilità e le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela medesima». Il rimettente richiama la disposizione «nel testo "sopravvissuto" alla sentenza della Corte costituzionale» n. 39 del 2006, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 17, comma 11, della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003), il quale articolo aveva sostituito il primo e il secondo capoverso dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994. In base a tale norma (che avrebbe ripreso vigore dopo l'annullamento della disposizione sostitutiva), in caso di vincolo apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva, è comunque necessario il nulla-osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo, ai fini della concessione in sanatoria, ma «è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso edilizio».

Il CGARS argomenta la vigenza dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994 «in una duplice prospettiva». In primo luogo, il rimettente rileva che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la reviviscenza di norme abrogate da leggi dichiarate costituzionalmente illegittime opererebbe «nell'ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice». Sicché l'art. 17, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 4 del 2003, sostituendo la disposizione censurata e offrendo un'interpretazione opposta dell'art. 23, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 37 del 1985, avrebbe «di fatto [...] abrogato l'interpretazione contenuta nell'art. 5 comma 3 l.r. n. 17/1994 nella sua originaria formulazione». Il CGARS aggiunge che, se la reviviscenza non operasse, resterebbe «priva di effetti la pronuncia di incostituzionalità», in quanto, fra le due interpretazioni possibili, prevarebbe quella dettata dalla disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima. Non essendo ciò ammissibile, non potrebbe che rivivere la norma sostituita, «posto che il meccanismo sostitutivo evidenzia come non sia venuta meno l'esigenza di normare la specifica materia».

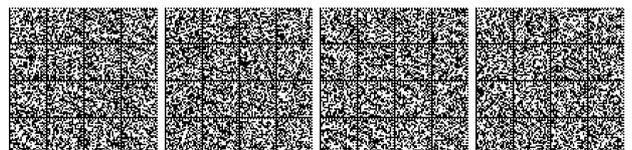
In secondo luogo, il rimettente osserva che il citato art. 2, comma 46, della legge n. 662 del 1996 non avrebbe abrogato la disposizione censurata, in quanto, in materia di competenza primaria di una Regione speciale, la successiva legge statale incompatibile con una legge regionale precedente non consentirebbe di ritenere implicitamente abrogata la seconda. La competenza legislativa primaria della Regione Siciliana richiederebbe l'intervento di questa Corte, volto ad accertare l'eventuale contrasto con una norma statale di grande riforma economico-sociale.

Il CGARS solleva, dunque, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, con specifico riferimento al suo ultimo periodo, «che inibisce l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di vincolo sopravvenuto».

1.1.- Il rimettente argomenta poi la rilevanza della questione osservando che, sulla base della norma censurata, dovrebbe confermare la pronuncia di primo grado, mentre, qualora essa fosse dichiarata costituzionalmente illegittima (o qualora fosse ritenuta implicitamente abrogata), dovrebbe riformare la sentenza appellata. Il rimettente sottolinea anche la particolare importanza della questione, dato che il giudizio *de quo* è uno dei circa ottanta attualmente pendenti innanzi a sé.

Il giudice *a quo* rileva inoltre che la norma censurata sarebbe diretta «a impedire che dall'abuso derivino effetti negativi sul proprietario dell'immobile allorquando il vincolo paesaggistico è successivo alla realizzazione dell'abuso»; essa, dunque, non attribuirebbe un «ruolo decisivo» all'uso del termine «sanzione», mirando piuttosto a impedire «l'esorso di denaro, indipendentemente dalla qualificazione di quest'ultimo». Il CGARS ritiene, dunque, non percorribile l'interpretazione adeguatrice, secondo cui la norma censurata - utilizzando il termine «sanzione» - non sarebbe riferibile all'indennità prevista dall'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004. Il rimettente osserva anche, da un lato, che una tale interpretazione «determinerebbe un'ipotesi di norma inutiliter data», e, dall'altro, che la norma censurata, stando alla sua costante applicazione, intende riferirsi proprio all'indennità paesaggistica.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il CGARS ritiene, in primo luogo, che la norma censurata violi «la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi degli artt. 9 e 117 comma 2, lett. s) della Costituzione, in quanto determina una lesione diretta dei beni culturali e paesaggistici tutelati, con la conseguente grave diminuzione del livello di tutela garantito nell'intero territorio nazionale». La norma in esame, in quanto «provvede a delineare le conseguenze dell'abuso anche paesaggistico», interferirebbe con la disciplina della protezione del paesaggio, che rispecchia «la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente», di competenza esclusiva statale. Il rimettente ricorda anche che l'art. 14, comma 1, lettera n), dello statuto attribuisce alla Regione Siciliana potestà legislativa esclusiva in materia di «tutela del paesaggio» e «conservazione delle antichità e delle opere artistiche».



Secondo il CGARS, le regioni non possono modificare «gli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme» (se non per innalzare il livello di tutela), fra i quali andrebbe annoverata l'autorizzazione paesaggistica. Inoltre, il legislatore statale avrebbe il potere di vincolare la potestà legislativa primaria delle regioni speciali in materia di paesaggio, tramite l'emanazione di norme di grande riforma economico-sociale. Il codice dei beni culturali e del paesaggio sarebbe legge di grande riforma, in quanto «impatta in modo diretto sul valore primario e assoluto del paesaggio», e l'indennità di cui all'art. 167, comma 5, dello stesso codice risulterebbe, per la sua funzione riparatoria e di dissuasione, «direttamente connessa al valore primario e assoluto che il d.lgs. n. 42/2004 attribuisce al paesaggio». Il pagamento dell'indennità paesaggistica costituirebbe «un tratto fondamentale dell'istituto a livello di disciplina nazionale». L'indennità connessa all'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica sarebbe dovuta in ambito nazionale «anche se il vincolo paesaggistico è sopravvenuto rispetto alla realizzazione dell'abuso (e ciò indipendentemente dalla qualificazione della medesima come sanzionatoria o risarcitoria)», in ragione, da un lato, della citata sentenza dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 20 del 1999, dall'altro del citato art. 2, comma 46, della legge n. 662 del 1996 (cui la giurisprudenza avrebbe attribuito portata interpretativa). La norma censurata si discosterebbe, dunque, dalla disciplina nazionale, con la conseguenza che nel territorio siciliano sarebbe assicurato un livello di tutela del paesaggio meno elevato di quello nazionale. In Sicilia, la conformità attuale alla disciplina paesaggistica escluderebbe conseguenze negative del precedente abuso, facendo venir meno il suo disvalore paesaggistico; la posizione di chi non ha commesso l'abuso sarebbe parificata a quella di chi lo ha commesso e ha ottenuto in seguito l'accertamento di conformità di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004. A livello nazionale, invece, l'accertamento di compatibilità paesaggistica avrebbe il contrappeso del pagamento dell'indennità «in funzione general-preventiva a presidio del rispetto ex ante delle regole poste a tutela del paesaggio [...] ché altrimenti viene meno la coerenza delle medesime».

La norma censurata, non consentendo l'imposizione dell'indennità in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto, eccederebbe dalle competenze statutarie della Regione Siciliana, contrastando con le norme di grande riforma economico-sociale contenute nell'art. 167 cod. beni culturali, con conseguente violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

1.3.- Il CGARS censura poi la disposizione in questione per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto potrebbe incentivare a «tenere il comportamento, confidando nella possibilità di un adempimento successivo, in grado di superare l'illecito paesaggistico commesso», e potrebbe così vanificare l'efficacia deterrente dell'istituto dell'indennità paesaggistica, «con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione». L'«effetto precipuo» della norma censurata sarebbe l'omissione della valutazione del pregiudizio arrecato all'ambiente.

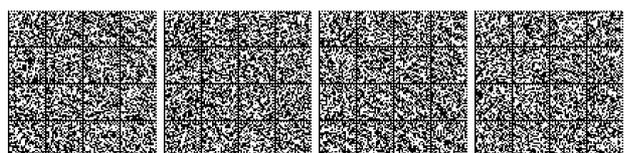
1.4.- Infine, il rimettente aggiunge che, se anche si riconoscesse carattere sanzionatorio all'indennità in questione, essa non potrebbe essere considerata una sanzione amministrativa sostanzialmente penale, ai sensi dei cosiddetti criteri «Engel», in quanto la finalità punitiva sarebbe recessiva rispetto a quella preventiva.

Inoltre, l'eventuale natura di sanzione amministrativa non consentirebbe di superare i dubbi di costituzionalità «in ragione dei principi della conoscibilità del precetto» e della «prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie». L'ordinamento imporrebbe, infatti, che l'autore di un illecito edilizio «si assuma la responsabilità delle conseguenze negative che dalla condotta derivano nel corso del tempo, fino a che la posizione del medesimo non risulta nuovamente conforme all'ordinamento giuridico»; il precetto da conoscere prima non sarebbe «rappresentato dal singolo vincolo paesaggistico ma dal fatto che la realizzazione del manufatto deve avvenire nel rispetto delle regole di settore, pena, quanto meno, il pagamento di un'indennità». La norma generale dell'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), renderebbe rilevanti i diversi vincoli (fra i quali quelli paesaggistici) «che appongono limiti all'edificazione ai fini dell'accertamento di conformità in sanatoria».

Il CGARS precisa di non voler sollevare ulteriori questioni in relazione all'eventuale qualificazione (da esso avversata) dell'indennità paesaggistica in termini di sanzione amministrativa, giacché, secondo la giurisprudenza costituzionale, la competenza sanzionatoria accede alle materie sostanziali, per cui tale questione sarebbe assorbita nelle censure già dedotte.

2.- C. P. si è costituito in giudizio con atto depositato l'11 ottobre 2021.

La parte riferisce di aver realizzato nel 1973 un'unità immobiliare, senza concessione edilizia, nella zona della Valle dei Templi, oggetto all'epoca di vincolo archeologico e non di vincolo paesaggistico. Successivamente, il 29 ottobre 2014, otteneva la concessione edilizia in sanatoria, previo parere della Soprintendenza di Agrigento, che accertava la compatibilità delle opere realizzate con il vincolo paesaggistico, essendo il manufatto a «notevole distanza» dalla Valle dei Templi.



2.1.- La parte eccepisce poi l'irrelevanza delle questioni sollevate, in quanto la natura sanzionatoria dell'indennità in questione renderebbe applicabili «i principi generali di cui all'art. 11 delle preleggi e all'art. 1 della l. n. 689/1981». L'indennità di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 non avrebbe più carattere risarcitorio, com'era nella disciplina del 1939, ma esclusivamente una connotazione sanzionatoria, non essendo conseguenza di un danno ingiusto e avendo, invece, «esclusiva finalità punitiva per la trasgressione commessa». Ciò risulterebbe dal testo dell'art. 167, che parla di «sanzione», e dal fatto che l'accertamento di compatibilità paesaggistica rivelerebbe l'assenza di un danno. La parte cita alcune pronunce dello stesso CGARS (emesse negli anni 2005-2010) che avrebbero qualificato l'indennità in questione come «misura punitiva». In base, quindi, al principio di irretroattività delle sanzioni enunciato all'art. 1 della legge n. 689 del 1981, le questioni sollevate sarebbero irrilevanti, non essendo necessario applicare la norma regionale censurata.

Inoltre, l'art. 167 non avrebbe «disposto specificatamente alcuna efficacia per il passato», per cui sarebbe palese l'inapplicabilità della sanzione per l'opera costruita prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico, sicché il CGARS avrebbe potuto decidere la causa anche applicando l'art. 11 delle preleggi, a prescindere dalla norma regionale censurata.

2.2.- Nel merito, la parte si sofferma innanzi tutto sull'asserita violazione dell'art. 2, comma 46, della legge n. 662 del 1996. Secondo C. P., il legislatore nazionale avrebbe previsto il pagamento dell'indennità solo per le aree sottoposte a vincolo sia ai sensi della legge n. 1497 del 1939 sia ai sensi del d.l. n. 312 del 1985, e non avrebbe disposto nulla «in merito alla portata retroattiva della norma e ai limiti temporali di applicazione dell'indennità».

La norma regionale censurata sarebbe coerente con la disciplina statale. Essa disciplinerebbe una fattispecie diversa da quella oggetto del citato art. 2, comma 46, cioè il caso in cui il vincolo sia stato imposto «per la prima volta in un'area che in passato non era stata gravata da altro vincolo».

La norma censurata, dunque, sarebbe in armonia sia con il principio di irretroattività della legge sia con l'art. 2, comma 46, della legge n. 662 del 1996, non potendosi ipotizzare la violazione dell'art. 3 Cost. «per difformità di disciplina tra la regione Sicilia e il territorio nazionale».

Non vi sarebbe, poi, violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché l'art. 167 cod. beni culturali presupporrebbe un vincolo paesaggistico esistente prima della realizzazione dell'opera e, dunque, la consapevolezza del proprietario di commettere un abuso. L'art. 167 non specificerebbe alcunché per le costruzioni realizzate prima del vincolo né stabilirebbe una propria portata retroattiva. Del resto, l'eventuale previsione di una sanzione in caso di opera precedente il vincolo si porrebbe in contrasto con il principio generale di irretroattività. Se la pubblica amministrazione applicasse l'art. 167 anche in caso di vincolo sopravvenuto, opererebbe un'interpretazione arbitraria e sostanzialmente «creativa». In conclusione, la norma censurata non violerebbe l'art. 167 e sarebbe anzi «in totale armonia» con esso, avendo precisato i limiti di applicazione dell'indennità in conformità ai principi generali di cui all'art. 11 delle preleggi e all'art. 1 della legge n. 689 del 1981. Essa, inoltre, ben concilierebbe la tutela del diritto di proprietà e della certezza del diritto con la tutela del paesaggio, «avendo pur sempre previsto la necessità del nulla osta per la concessione edilizia in sanatoria».

3.- Il CGARS ha sollevato le medesime questioni di legittimità costituzionale, concernenti l'art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, con sentenza non definitiva iscritta al n. 163 reg. ord. del 2021.

Il CGARS riferisce che il giudizio *a quo* è stato promosso dalla Regione Siciliana contro C. B., per la riforma della sentenza del TAR Sicilia, sede di Palermo, 8 luglio 2019, n. 1809, che ha accolto il ricorso proposto da C. B. contro il decreto del dirigente del Dipartimento dei beni culturali e dell'identità siciliana 31 gennaio 2018, n. 395, che - ai sensi dell'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 - le aveva ingiunto di pagare 9.912,16 euro a titolo di «indennità risarcitoria» per il danno causato al paesaggio con la realizzazione di un fabbricato sito nel Comune di Agrigento.

In punto di fatto, anche il fabbricato all'origine di questa vicenda è stato realizzato, secondo quanto riferisce il rimettente, negli anni 1973-1976 in una zona all'epoca oggetto di vincolo archeologico ai sensi di due decreti ministeriali del 1968 e del 1971, e dunque prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico. L'unica differenza, rispetto all'atto di promovimento iscritto al n. 162 reg. ord. del 2021, consiste nel fatto che C. B. ha ereditato l'immobile realizzato abusivamente e, dunque, ha invocato davanti al TAR anche l'intrasmissibilità agli eredi della sanzione prevista all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, impugnando poi con appello incidentale il rigetto di tale motivo. Il CGARS ha respinto l'appello incidentale con l'atto di promovimento.

Per il resto, la motivazione della sentenza non definitiva iscritta al n. 163 reg. ord. del 2021 ricalca quella dell'atto di promovimento iscritto al n. 162 reg. ord. del 2021, sopra illustrata.

4.- Con atto depositato fuori termine, il 26 novembre 2021, C. B. si è costituita in giudizio.



La parte rileva, preliminarmente, «l'omessa notifica dell'ordinanza di rimessione - atto di promovimento ed il numero della stessa, da parte della Segreteria del giudice *a quo*». Inoltre C. B., allegando un certificato medico, afferma di essere stata «nell'impossibilità materiale di potere conferire mandato e procura speciale ai propri difensori nel periodo compreso tra il 12 ed il 23 novembre per ragioni di salute», e chiede, pertanto, «la rimessione in termini o, in subordine, di ritenere ammissibile la sua costituzione in giudizio».

5.- Il 29 gennaio 2022 C. B. ha depositato una memoria integrativa nel giudizio iscritto al n. 163 reg. ord. del 2021.

Il 31 gennaio 2022 anche C. P. ha depositato una memoria integrativa nel giudizio iscritto al n. 162 reg. ord. del 2021, ribadendo ulteriormente le proprie argomentazioni e conclusioni.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (CGARS), con due sentenze non definitive iscritte al n. 162 e al n. 163 reg. ord. del 2021, solleva, in riferimento in riferimento all'art. 14, comma 1, lettera *n*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti), in base al quale «[i]l nulla-osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione in sanatoria, anche quando il vincolo sia stato apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva. Tuttavia, nel caso di vincolo apposto successivamente, è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso edilizio»: questo secondo periodo è la norma censurata.

Quest'ultima, secondo il rimettente, non consentendo di richiedere il pagamento dell'indennità paesaggistica di cui all'art. 167, comma 5, 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 caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto, violerebbe l'art. 14, comma 1, lettera *n*), dello statuto speciale, che attribuisce alla Regione Siciliana competenza legislativa primaria nella materia «tutela del paesaggio», per contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale contenute nel citato art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti, anche cod. beni culturali), con conseguente violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. La disposizione regionale censurata violerebbe inoltre gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto potrebbe vanificare l'efficacia deterrente dell'istituto dell'indennità paesaggistica, «con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione».

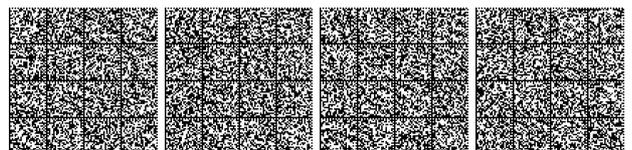
2.- I due atti di promovimento censurano la medesima norma, con argomenti coincidenti. I giudizi possono dunque essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.- Preliminarmente, occorre rilevare che, con ordinanza dibattimentale letta all'udienza del 23 febbraio 2022 e allegata alla presente sentenza, è stata dichiarata inammissibile per tardività la costituzione di C. B. nel giudizio iscritto al n. 163 reg. ord. del 2021.

4.- Sempre in via preliminare, deve ritenersi non rilevante che le questioni siano state promosse con la forma di sentenza non definitiva anziché di ordinanza. Infatti, il giudice *a quo* - dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle stesse - ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte; sicché a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale» (*ex multis*, sentenze n. 179 del 2019 e n. 126 del 2018).

5.- Prima di esaminare le questioni sollevate, è opportuna una breve sintesi del quadro normativo in cui si inserisce la disposizione censurata.

A seguito della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), cioè della prima legge statale sul condono edilizio, la Regione Siciliana ha disciplinato la materia con la legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), nell'esercizio della potestà legislativa primaria ad essa attribuita dall'art. 14, lettere *f*) e *n*), dello statuto speciale nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio. L'art. 23, comma 10, di tale legge dispone che, «[p]er le costruzioni che ricadono in zone vincolate da leggi statali o regionali per la tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali,



igienici, idrogeologici, delle coste marine, lacuali o fluviali, le concessioni in sanatoria sono subordinate al nulla-osta rilasciato dagli enti di tutela sempre che il vincolo, posto antecedentemente all'esecuzione delle opere, non comporti inedificabilità e le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela medesima [...].

Questa disposizione è stata oggetto di interpretazione autentica ad opera del censurato art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, il quale articolo ha chiarito che, in caso di vincolo apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva, per ottenere la concessione edilizia in sanatoria è comunque necessario il nulla-osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo, ma «è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso edilizio». La norma interpretativa era stata censurata in via incidentale con riferimento all'art. 101, secondo comma, Cost., ma questa Corte ha dichiarato la questione manifestamente infondata con l'ordinanza n. 44 del 2001.

Lo stesso art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994 era stato successivamente sostituito dall'art. 17, comma 11, della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003), che aveva fornito un'interpretazione diversa della citata disposizione regionale del 1985, stabilendo che «[i]l parere dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione o autorizzazione edilizia in sanatoria, solo nel caso in cui il vincolo sia stato posto antecedentemente alla realizzazione dell'opera abusiva».

Questa seconda disposizione interpretativa è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 39 del 2006, nella quale questa Corte ha precisato che «è estraneo a qualunque possibilità di giustificazione sul piano della ragionevolezza un rinnovato esercizio del potere di interpretazione autentica di una medesima disposizione legislativa, per di più dando ad essa un significato addirittura opposto a quello che in precedenza si era già determinato come autentico»; che «[l]'interpretazione autentica dell'art. 23, comma 10, della legge regionale n. 37 del 1985, fornita dallo stesso legislatore regionale con l'art. 5, comma 3, della legge n. 17 del 1994, ha contribuito al consolidarsi a livello regionale di una interpretazione omogenea ed incontrastata di una disposizione che altrimenti avrebbe potuto produrre applicazioni difformi»; e che, «[d]'altra parte, a livello nazionale, si è venuta affermando una soluzione analoga in sede di interpretazione giurisprudenziale dell'art. 32 della legge statale n. 47 del 1985, specie dopo l'intervento dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza del 22 luglio 1999, n. 20».

6.- Così ricostruito il quadro normativo, è possibile affrontare il tema della rilevanza con particolare riguardo alla vigenza della norma censurata.

Secondo il rimettente, la sentenza n. 39 del 2006 appena citata avrebbe determinato la reviviscenza dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, con la conseguenza che tale disposizione, pur essendo stata a suo tempo sostituita dall'art. 17, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 4 del 2003, sarebbe tuttora vigente.

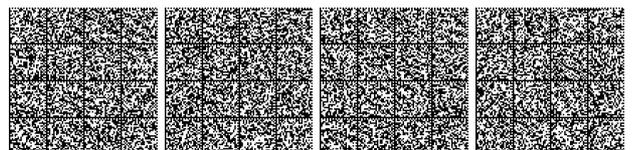
In linea generale, la motivazione sulla rilevanza è oggetto di un controllo meramente esterno di questa Corte (tra le tante, sentenze n. 19 del 2022, n. 236, n. 207, n. 194 e n. 183 del 2021, n. 44 del 2020 e n. 128 del 2019), che deve limitarsi a verificarne la sufficienza e la plausibilità. In particolare, il giudizio sulla vigenza delle norme giuridiche rientra nella competenza dei giudici comuni (*ex multis*, sentenze n. 155 del 2021, n. 33 del 2015 e n. 272 del 2010), così come è affidata a questi ultimi la determinazione del modo in cui l'ordinamento si "ricompone" dopo una sentenza di accoglimento (sentenze n. 119 del 2021, n. 88 del 2018, n. 5 del 2014 e n. 294 del 2011).

Nel caso di specie, l'accertamento della vigenza della norma regionale censurata è di competenza dei giudici amministrativi siciliani, rientrando le controversie relative all'indennità di cui all'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 nella giurisdizione del giudice amministrativo (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenze 10 marzo 2005, n. 5214 e 10 marzo 2004, n. 4857).

Il rimettente Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, oltre ad argomentare autonomamente sulla vigenza della norma censurata, richiama un orientamento della giurisprudenza amministrativa siciliana che la considera operante ed efficace (CGARS, sezioni unite, parere 12 maggio 2021, n. 149; CGARS, sezioni unite, parere 12 maggio 2021, n. 147). Il rimettente riferisce, inoltre, che sono pendenti davanti ad esso circa ottanta giudizi simili a quelli da cui è sorta la presente questione, nei quali il giudice di primo grado ha ritenuto vigente la norma censurata.

Sulla base, dunque, dell'ampia argomentazione del rimettente sul punto, e in presenza di un orientamento giurisprudenziale che conferma la vigenza della norma censurata (si veda anche CGARS, sezioni unite, parere 1° luglio 2021, n. 210), questa Corte ritiene non implausibile, sotto il profilo in esame, la motivazione sulla rilevanza.

7.- La parte costituitasi nel giudizio iscritto al n. 162 reg. ord. del 2021 eccepisce l'irrelevanza della questione sollevata, in quanto la natura sanzionatoria dell'indennità prevista dall'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 renderebbe applicabile il generale principio di irretroattività di cui all'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile e il principio di irretroattività delle sanzioni amministrative di cui all'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), con la conseguenza che, per respingere l'appello proposto contro la sentenza di primo grado che ha accolto il ricorso del privato, non sarebbe necessario applicare la norma regionale censurata.



L'eccezione non è fondata.

Il rimettente dedica ampio spazio per argomentare la natura riparatoria (e non sanzionatoria in senso stretto) dell'indennità paesaggistica e la conseguente inapplicabilità della legge n. 689 del 1981, analizzando la giurisprudenza amministrativa sul punto e la funzione dell'indennità, e facendo riferimento alla distinzione tra sanzioni in senso stretto (punitive) e sanzioni in senso ampio (riparatorie). Il CGARS menziona tre pronunce del Consiglio di Stato (sezione sesta, sentenza 21 dicembre 2020, n. 8171; sezione seconda, sentenza 30 ottobre 2020, n. 6678; sezione quarta, sentenza 31 agosto 2017, n. 4109) e invoca a sostegno della propria tesi vari argomenti, sottolineando in particolare: che l'obbligo di pagare l'indennità paesaggistica grava su chi ha la disponibilità del bene, anche se non è l'autore dell'abuso; che l'indennità va pagata a prescindere dalla presenza di dolo o colpa; che essa non è conseguenza diretta dell'abuso, ma è il «contrappeso» del provvedimento favorevole di accertamento della compatibilità paesaggistica delle opere realizzate abusivamente.

Anche sotto questo profilo, dunque, la motivazione sulla rilevanza offerta dal rimettente non è implausibile.

8.- Prima di affrontare le questioni sollevate, si rende necessaria una precisazione sulla definizione della prima di esse.

Sebbene nel dispositivo della pronuncia di rimessione sia richiamato solo l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (oltre agli artt. 3, 9 e 97 Cost.), nella motivazione il rimettente menziona la competenza statutaria primaria della Regione Siciliana in materia di «tutela del paesaggio» (art. 14, comma 1, lettera n, dello statuto speciale). Osserva inoltre che, nell'esercizio di tale competenza, la Regione deve rispettare le norme statali di grande riforma economico-sociale. Afferma, infine, il carattere fondamentale dell'istituto dell'indennità paesaggistica, concludendo che la norma censurata, non consentendo l'irrogazione dell'indennità in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto, eccederebbe dalle competenze statutarie della Regione Siciliana, contrastando con le norme di grande riforma economico-sociale contenute nell'art. 167 cod. beni culturali, con conseguente violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

In base ad una lettura combinata del dispositivo e della motivazione, si deve dunque ritenere che, con la prima questione, il CGARS abbia censurato la violazione di un limite proprio della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana, ossia di una norma fondamentale di riforma economico-sociale emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza in materia di tutela del paesaggio.

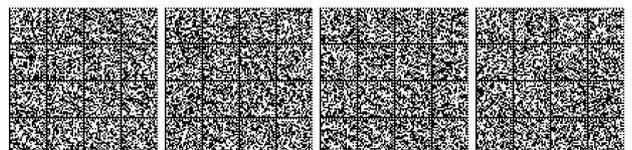
8.1.- La questione è tuttavia inammissibile, perché il rimettente non motiva in modo adeguato sulla pertinenza del parametro interposto invocato (costituito dalla norma di riforma economico-sociale contenuta nell'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004) al caso di specie, ciò che rende insufficiente la motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione.

Nell'intera sentenza non definitiva, il CGARS dà per scontato che anche il caso del rilascio del nulla-osta paesaggistico in un procedimento di condono relativo a un abuso edilizio commesso prima dell'apposizione del vincolo ricada nell'ambito di applicazione dell'art. 167, comma 5, terzo periodo, cod. beni culturali - secondo cui, «[q]ualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione» - e che anche in tale fattispecie, dunque, sia dovuta l'indennità pecuniaria ivi prevista.

Il rimettente fonda tale sua conclusione, per un verso, sull'art. 2, comma 46, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), e, per altro verso, sulla sentenza del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 7 giugno 1999, n. 20.

In base al citato art. 2, comma 46, «[p]er le opere eseguite in aree sottoposte al vincolo di cui alla L. 29 giugno 1939, n. 1497, e al D.L. 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla L. 8 agosto 1985, n. 431, il versamento dell'oblazione non esime dall'applicazione dell'indennità risarcitoria prevista dall'articolo 15 della citata legge n. 1497 del 1939». La disposizione, tuttavia, si limita a regolare il rapporto fra l'oblazione pagata in sede di condono e l'indennità prevista (all'epoca) dall'art. 15 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), e non si occupa affatto del caso in cui il vincolo paesaggistico sia apposto dopo l'ultimazione dell'opera abusiva (sull'art. 2, comma 46, si veda, ad esempio, la sentenza del Consiglio di Stato, sezione seconda, 2 ottobre 2019, n. 6605).

Quanto alla citata sentenza n. 20 del 1999 dell'Adunanza plenaria, essa tratta specificamente del caso in cui il vincolo paesaggistico sia stato apposto dopo la realizzazione dell'opera abusiva (dal punto di vista edilizio), ma, a sua volta, si limita a chiarire che, nel procedimento di condono, «l'obbligo di pronuncia da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo sussiste in relazione alla [sua] esistenza [...] al momento in cui deve essere valutata la domanda di sanatoria, a prescindere dall'epoca d'introduzione», senza nulla affermare circa la necessità di applicare l'indennità pecuniaria prevista (all'epoca) dall'art. 15 della citata legge n. 1497 del 1939. Né, d'altra parte, il giudice *a quo*, pur citando varie sentenze del Consiglio di Stato e del CGARS, ne menziona alcuna che affermi la necessità, in base alla legge statale, del pagamento dell'indennità anche in caso di vincolo sopravvenuto.



Una motivazione più articolata di quella offerta dal rimettente sarebbe stata tanto più necessaria a fronte di diversi elementi testuali che condurrebbero a ritenere invece applicabile l'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 solo al caso di intervento edilizio eseguito in violazione dell'obbligo di chiedere l'autorizzazione paesaggistica, cioè su un'area già vincolata al momento di realizzazione dell'abuso edilizio. Così, l'art. 167, comma 1, menziona la «violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza»; il comma 4 fa riferimento ai «lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica»; in più punti l'art. 167 menziona il «trasgressore»: tutte previsioni che non sembrano potersi riferire all'ipotesi in cui, al momento di realizzazione delle opere, il vincolo non fosse stato ancora apposto. Sulla base di questi stessi elementi, del resto, anche l'Ufficio legislativo del Ministero della cultura (all'epoca, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo) è pervenuto a ritenere inapplicabile l'art. 167 al caso del vincolo sopravvenuto (pareri 20 aprile 2017, n. 12633; 5 maggio 2016, n. 13373; 27 aprile 2016, n. 12385; 16 dicembre 2015, n. 30815).

Tutto ciò considerato, gli atti di promovimento non offrono sufficienti elementi a sostegno della pertinenza del parametro interposto invocato. Di qui l'inammissibilità della prima questione.

9.- La seconda questione, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., non è fondata.

Secondo il rimettente, la norma regionale censurata potrebbe incentivare a «tenere il comportamento, confidando nella possibilità di un adempimento successivo, in grado di superare l'illecito paesaggistico commesso», e potrebbe così vanificare l'efficacia deterrente dell'istituto dell'indennità paesaggistica, «con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione». Il suo «effetto precipuo» sarebbe, inoltre, l'omissione della valutazione del pregiudizio arrecato all'ambiente.

In realtà, poiché la disposizione censurata riguarda una fattispecie in cui è stato commesso un illecito edilizio, ma non un illecito paesaggistico - in quanto al momento dell'abuso edilizio il vincolo non esisteva e dunque l'opera realizzata non poteva violarlo - essa non può essere idonea a vanificare l'efficacia deterrente dell'indennità paesaggistica, giacché tale effetto ha logicamente ad oggetto la violazione dell'obbligo paesaggistico, che nel caso di specie non c'è.

Se, d'altro canto, la deterrenza fosse riferita al comportamento abusivo edilizio - e al rischio, che ne deriverebbe, di incorrere in una reazione dell'ordinamento anche per l'eventuale successiva sopravvenienza di un vincolo paesaggistico - si può osservare che, comunque, un effetto deterrente indiretto di questo tipo è offerto dalla norma in esame. L'art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994 non rende infatti irrilevante la sopravvenienza del vincolo paesaggistico, perché richiede comunque, ai fini della concessione in sanatoria, il nulla-osta dell'organo di tutela del vincolo, nulla-osta che viene rilasciato sempre che «le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela medesima» (art. 23, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 37 del 1985). Non è dunque esatta nemmeno l'affermazione del rimettente secondo cui l'effetto della norma censurata sarebbe l'omissione della valutazione del pregiudizio arrecato all'ambiente.

Richiedendo il nulla-osta, ai fini del condono, anche in caso di vincolo paesaggistico intervenuto dopo l'abuso edilizio, la norma censurata si fa carico di assicurare all'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio la possibilità di apprezzare in concreto l'interesse affidato alla sua cura, consentendole di negare la sanatoria nel caso in cui l'opera abusivamente realizzata sia incompatibile con il bene tutelato. Sicché il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione non può ritenersi violato, né si può ritenere in sé manifestamente irragionevole la scelta del legislatore regionale di non prevedere per tale ipotesi il pagamento dell'indennità, in ragione dell'assenza dell'illecito paesaggistico al momento della realizzazione dell'opera.

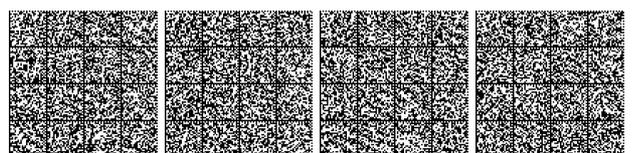
Si deve dunque concludere per la non fondatezza della questione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti), sollevata, in riferimento all'art. 14, comma 1, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe;*



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

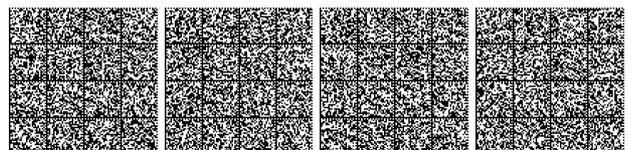
F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 23 febbraio 2022

## ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti), promosso con sentenza non definitiva del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, iscritta al n. 163 reg. ord. del 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 ottobre 2021. Rilevato che nel giudizio si è costituita C. B., con atto depositato fuori termine, il 26 novembre 2021; che la parte lamenta preliminarmente «l'omessa notifica dell'ordinanza di rimessione - atto di promovimento ed il numero della stessa, da parte della Segreteria del giudice *a quo*»; che C. B. afferma inoltre di essere stata «nell'impossibilità materiale di potere conferire mandato e procura speciale ai propri difensori nel periodo compreso tra il 12 ed il 23 novembre per ragioni di salute», a sostegno delle quali allega un certificato medico; che la parte chiede, dunque, «la rimessione in termini o, in subordine, di ritenere ammissibile la sua costituzione in giudizio». Considerato che C. B. si è costituita nel presente giudizio il 26 novembre 2021, dunque oltre il termine fissato dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (termine che scadeva il 16 novembre 2021, dato che l'atto di promovimento è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 ottobre 2021); che, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, tale termine ha carattere perentorio con conseguente inammissibilità della costituzione tardiva (*ex multis*, sentenza n. 243 e ordinanza n. 236 del 2021); che, quanto alle specifiche circostanze dedotte dalla parte a sostegno dell'ammissibilità della costituzione o della rimessione in termini, in primo luogo, dall'esame del fascicolo del giudizio *a quo* risulta che l'avviso di deposito dell'atto di promovimento è stato regolarmente notificato alla parte; che, in secondo luogo, quanto all'omessa comunicazione del numero assegnato all'atto di promovimento nel registro ordinanze di questa Corte (che avrebbe impedito la sua ricerca nell'indice della *Gazzetta ufficiale* - Serie speciale "Corte costituzionale"), occorre rilevare, da un lato, che la segreteria del giudice *a quo* non ha un simile onere e, dall'altro, che la mancata conoscenza di tale informazione non impedisce una consultazione proficua della *Gazzetta Ufficiale*; che il precedente di questa Corte citato dalla parte a sostegno dell'istanza (sentenza n. 285 del 2016 e ordinanza allegata) non è conferente, perché ha per oggetto la declaratoria in udienza di ammissibilità di una costituzione tardiva, «in relazione alla dedotta irregolarità della notifica»; che, infine, il certificato medico prodotto dalla parte, attestando che C. B. è stata «affetta da lombosciatalgia persistente con



deficit deambulatorio» dal 12 novembre 2021 al 23 novembre 2021, non è idoneo a dimostrare un'assoluta impossibilità di conferire la procura, perché, anche prescindendo dal fatto che il periodo di malattia indicato non copriva l'intero arco temporale a disposizione della parte per la costituzione, un «deficit deambulatorio» non impediva di per sé il conferimento della procura; che, pertanto, la costituzione in giudizio di C. B. deve essere dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la costituzione in giudizio di C. B.

F.to: Giuliano Amato, *Presidente*

T\_220075

N. 76

*Ordinanza 8 - 24 marzo 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro e occupazione - Emersione, in particolari settori, di rapporti di lavoro irregolari - Ritenuta esclusione di cittadini stranieri destinatari di un provvedimento di espulsione - Denunciata violazione dei presupposti della decretazione d'urgenza - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

**Lavoro e occupazione - Emersione, mediante decreto legge successivamente convertito, in particolari settori, di rapporti di lavoro irregolari - Denunciata violazione del principio di rappresentatività democratica nonché di quello, anche convenzionale, di libere elezioni - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103 e intero testo.
- Costituzione, artt. 60, 65, 66, 67, 70, 72, 73, 77 97 e 136 Cost; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 41; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3.

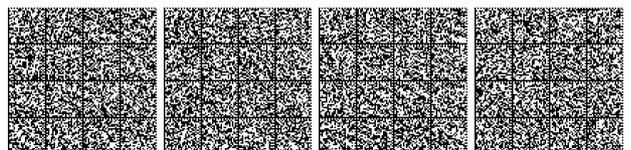
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

*Giudici :* Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'intero testo e dell'art. 103 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, promossi dal Giudice di pace di Taranto con ordinanze del 24 e del 12 agosto 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 3 e 4 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio dell'8 marzo 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;  
deliberato nella camera di consiglio dell'8 marzo 2022.

Ritenuto che con due ordinanze di rimessione, di analogo tenore, del 12 agosto 2020 (r. o. n. 4 del 2021) e del 24 agosto 2020 (r. o. n. 3 del 2021), il Giudice di pace di Taranto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, «in relazione all'art. 103 di detto decreto-legge», per violazione degli artt. 70, 72, 73, 77 e 97 della Costituzione, nonché dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007;

b) del medesimo d.l. n. 34 del 2020 e della relativa legge di conversione n. 77 del 2020, per violazione degli artt. 60, 65, 66, 67 e 136 Cost., nonché dell'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e dell'art. 41 CDFUE;

che il giudice *a quo* premette di essere investito dei ricorsi proposti da due cittadine straniere avverso i decreti di espulsione emessi nei loro confronti dal Prefetto di Taranto l'8 maggio 2020 ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), per essersi trattenute nel territorio dello Stato senza essere munite di permesso di soggiorno, in violazione dell'art. 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio);

che nei ricorsi - secondo quanto riferisce il rimettente - le ricorrenti sostengono «sostanzialmente» che, pur svolgendo l'attività di «badanti», esse non potrebbero beneficiare, proprio perché colpite dai decreti di espulsione impugnati, della procedura di regolarizzazione dei rapporti di lavoro prevista, in particolari settori (tra cui quello dell'assistenza alla persona) e anche con riguardo ai cittadini stranieri, dall'art. 103 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito (cosiddetto «decreto rilancio»);

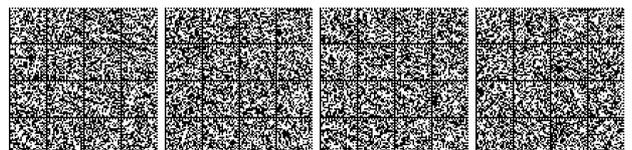
che, ciò premesso, il rimettente dubita della legittimità costituzionale del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, «in quanto afferente a situazioni differibili e differite nel tempo», e dunque adottato in difetto dei presupposti della straordinaria necessità e urgenza: vizio non sanato - secondo la costante giurisprudenza di questa Corte - dalla legge di conversione;

che risulterebbe, altresì, palese - ad avviso del giudice *a quo* - la violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost. e degli artt. 35 e 78 del regolamento del Senato della Repubblica 10 febbraio 1971 e s.m.i., «laddove una diversa interpretazione legittimerebbe la sovrapposizione di ruoli tra delegante e delegato»;

che il provvedimento d'urgenza sarebbe, altresì, irrispettoso dell'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), il quale stabilisce che i decreti-legge debbono contenere norme di immediata applicazione e che il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo;

che il rimettente denuncia, sotto diverso profilo, che il d.l. n. 34 del 2020 e la relativa legge di conversione n. 77 del 2020 siano stati, rispettivamente, emanato e promulgata dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, la cui elezione, avvenuta nel gennaio 2015, sarebbe illegittima, in quanto operata da deputati e senatori della XVII legislatura eletti nel 2013 sulla base della normativa introdotta dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 1 del 2014;

che dal combinato disposto dell'art. 136 Cost. e dell'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) si desume, infatti, che la dichiarazione di illegittimità costituzionale ha effetti retroattivi, con il limite dei rapporti esauriti: rapporti la cui individuazione - alla luce delle indicazioni della giurisprudenza di questa Corte - rientra nei compiti del giudice comune;



che - sempre a parere del giudice *a quo* - al momento della pubblicazione della citata sentenza n. 1 del 2014, avvenuta il 15 gennaio 2014, i rapporti riguardanti l'attività dei parlamentari eletti in base alla normativa dichiarata costituzionalmente illegittima - compresi quelli insediatisi grazie al previsto premio di maggioranza - non potevano considerarsi esauriti, dato che la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica non avevano ancora proceduto, ai sensi dell'art. 66 Cost., al definitivo accertamento dei titoli dei loro membri: accertamento che, per quanto riguarda la verifica dei poteri in ordine al calcolo e all'assegnazione dei seggi alla Camera dei deputati su base nazionale, si era avuto solo il 25 giugno (*recte*: 1° luglio) 2015, dunque addirittura dopo l'elezione del Capo dello Stato;

che la sentenza n. 1 del 2014, avendo effetti *ex tunc*, avrebbe reso, dunque, non convalidabile l'elezione per nessuno dei membri del Parlamento della XVII legislatura, senza che possa utilmente invocarsi, in senso contrario, il principio di continuità dello Stato;

che i profili di illegittimità costituzionale rilevati dalla citata sentenza, inerenti al premio di maggioranza, al voto di preferenza e alle liste bloccate, avrebbero fatto sì che per le elezioni politiche del 2013 si sia determinata una grave alterazione della rappresentanza democratica, con una evidente divaricazione tra la composizione dell'organo parlamentare e la volontà dei cittadini espressa con il voto;

che i parlamentari eletti in base alla normativa dichiarata costituzionalmente illegittima non potevano, pertanto, ritenersi rappresentativi della Nazione, come richiesto dall'art. 67 Cost.; né, d'altro canto, avrebbe potuto trovare applicazione l'istituto della prorogatio, previsto dall'art. 61 Cost., il quale presupporrebbe l'esistenza di una valida legge elettorale: donde la violazione anche dell'art. 3 Prot. addiz. CEDU, che impegna le Parti contraenti ad organizzare libere elezioni a intervalli regolari, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo;

che, in conclusione, quindi, tutti i deputati e i senatori eletti nel 2013 dovrebbero considerarsi «esautorati» e privati della «capacità giuridica» relativa alla carica in virtù dell'efficacia retroattiva della dichiarazione di incostituzionalità: con la conseguenza che essi avrebbero eletto illegittimamente, nella XVII legislatura, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, il quale non avrebbe potuto, di riflesso, emanare il d.l. n. 34 del 2020, né promulgare la relativa legge di conversione;

che è intervenuto, in entrambi i giudizi, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate;

che ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, le questioni sarebbero inammissibili per totale difetto di motivazione sulla rilevanza;

che il rimettente non avrebbe spiegato, infatti, in qual modo il dettato dell'art. 103 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, e tanto più le restanti disposizioni del decreto-legge, sospettato nella sua interezza di illegittimità costituzionale, possano influire sulla decisione dei giudizi *a quibus*;

che, in base alla scarna descrizione della vicenda concreta contenuta nelle ordinanze di rimessione, risultano essere stati, infatti, impugnati i soli decreti di espulsione delle ricorrenti, senza che constino le ragioni per le quali il citato art. 103 inciderebbe sulla legittimità di tali provvedimenti;

che il giudice *a quo* non ha riferito, inoltre, se le ricorrenti abbiano presentato domanda di emersione dei loro rapporti di lavoro e, in caso affermativo, quale ne sia stato l'esito, e neppure ha chiarito perché la misura dell'emersione non possa essere applicata nei casi in esame, posto che essa risulta applicabile anche agli stranieri destinatari di un provvedimento di espulsione emesso ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettera *b*), del d.lgs. n. 286 del 1998, come nella specie;

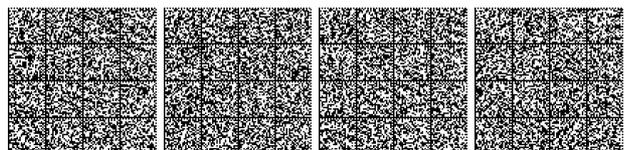
che un'ulteriore ragione di inammissibilità delle questioni sarebbe costituita - secondo l'interveniente - dalla mancata o inadeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza, essendosi il rimettente limitato a evocare in modo confuso e generico plurimi parametri costituzionali, senza addurre argomenti utili a far comprendere, almeno per la maggior parte di essi, le specifiche ragioni per le quali le disposizioni legislative censurate si porrebbero in contrasto con i parametri stessi;

che, nel merito, le questioni risulterebbero, comunque sia, non fondate;

che priva di ogni pregio apparirebbe, anzitutto, la censura mossa al d.l. n. 34 del 2020 «in quanto afferente a situazioni differibili o differite nel tempo», con conseguente assenza dei requisiti della straordinaria necessità e urgenza;

che, di là dall'assoluta genericità della doglianza, la giurisprudenza di questa Corte ha, comunque sia, chiarito che il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge deve ritenersi limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione;

che la giurisprudenza costituzionale ha, altresì, precisato che la straordinaria necessità e urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni introdotte mediante decreto-legge, ma può bene fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito;



che, per quanto attiene specificamente alla misura dell'emersione dei rapporti di lavoro, regolata dall'art. 103 del d.l. n. 34 del 2020, la stessa è dichiaratamente finalizzata a «garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio da COVID-19 e [a] favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari»: indicazione dalla quale emergerebbe in modo evidente la sussistenza dei requisiti costituzionali per l'emanazione del decreto-legge;

che altrettanto palese apparirebbe l'infondatezza del convincimento espresso dal rimettente, secondo il quale il d.l. n. 34 del 2020 e la legge n. 77 del 2020 sarebbero costituzionalmente illegittimi in virtù della sentenza di questa Corte n. 1 del 2014, la quale, avendo dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme del d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), avrebbe determinato l'illegittimità dell'elezione e della proclamazione dei parlamentari della XVII legislatura, la quale si sarebbe a sua volta riverberata nell'ipotezzata illegittimità dell'elezione del Presidente della Repubblica;

che il giudice *a quo* non avrebbe tenuto conto del fatto che la citata sentenza n. 1 del 2014 ha precisato in modo chiarissimo che la decisione di annullamento delle norme censurate era destinata a produrre i suoi effetti solo in occasione di una nuova consultazione elettorale, senza toccare, in alcun modo, né gli esiti delle elezioni svoltesi in applicazione delle norme dichiarate costituzionalmente illegittime (le quali dovevano considerarsi un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti); né gli atti adottati dalle Camere prima della nuova consultazione elettorale, essendo ciò imposto dal principio di continuità dello Stato, al lume del quale le Camere, in quanto organi costituzionalmente indefettibili, non possono mai cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare.

Considerato che, con due ordinanze di rimessione di analogo tenore, il Giudice di pace di Taranto solleva due distinti gruppi di questioni di legittimità costituzionale;

che alla luce del dispositivo delle ordinanze, il primo gruppo di questioni ha ad oggetto il solo art. 103 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77 (ciò, sebbene nella motivazione le censure risultino riferite indistintamente al decreto-legge nel suo complesso): disposizione, quella censurata, la quale prevede un articolato procedimento per l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari, anche con cittadini stranieri, nei settori dell'agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse, dell'assistenza alla persona e del lavoro domestico;

che, denunciando la violazione di un'ampia platea di parametri costituzionali e sovranazionali - gli artt. 70, 72, 73, 77 e 97 della Costituzione, nonché l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 -, il rimettente assume che il d.l. n. 34 del 2020 sarebbe stato adottato in difetto dei presupposti della straordinaria necessità e urgenza, «in quanto afferente a situazioni differibili e differite nel tempo», e che risulterebbe altresì irrispettoso dell'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), il quale stabilisce che i decreti-legge debbono contenere norme di immediata applicazione e che il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo;

che il secondo gruppo di questioni - che chiama in campo una ulteriore nutrita lista di parametri (gli artt. 60, 65, 66, 67 e 136 Cost., nonché l'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, e l'art. 41 CDFUE) - ha invece ad oggetto l'intero d.l. n. 34 del 2020 e l'intera legge di conversione n. 77 del 2020;

che il rimettente denuncia che il decreto-legge e la legge da ultimo citati siano stati, rispettivamente, emanato e promulgata dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, la cui elezione, avvenuta nel gennaio 2015, sarebbe illegittima, in quanto operata da deputati e senatori della XVII legislatura eletti nel 2013 sulla base della normativa dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 1 del 2014;

che secondo il giudice *a quo*, i parlamentari che hanno eletto il Capo dello Stato dovevano ritenersi «esautorati» dalle loro funzioni in forza del principio di retroattività degli effetti delle pronunce di incostituzionalità (artt. 136 Cost. e 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), giacché, alla data di pubblicazione della citata sentenza, i rapporti relativi all'attività dei parlamentari in questione non potevano considerarsi esauriti, non avendo le Camere ancora proceduto, in modo completo, alla verifica dei poteri dei loro membri ai sensi dell'art. 66 Cost.;

che i profili di illegittimità costituzionale rilevati dalla pronuncia di questa Corte, inerenti al premio di maggioranza, al voto di preferenza e alle liste bloccate, avrebbero fatto inoltre sì che i parlamentari eletti in base alla normativa costituzionalmente illegittima non potessero ritenersi rappresentativi della Nazione (art. 67 Cost.); né, d'altra parte, avrebbe potuto



applicarsi l'istituto della prorogatio (art. 61 Cost.), il quale presupporrebbe l'esistenza di una valida legge elettorale: donde la violazione anche dell'art. 3 Prot. addiz. CEDU, che impegna le Parti contraenti ad organizzare libere elezioni a intervalli regolari, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo;

che le ordinanze di rimessione sollevano identiche questioni, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in entrambi i giudizi, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza;

che l'eccezione è palesemente fondata;

che, secondo quanto riferito nelle ordinanze di rimessione, il giudice *a quo* è infatti investito dei giudizi di impugnazione avverso i decreti di espulsione emessi ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettera *b*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) nei confronti di due cittadine straniere, trattenutesi in Italia oltre il periodo consentito con riguardo agli ingressi per visite, affari, turismo e studio senza essere munite di permesso di soggiorno (art. 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68, recante «Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio»);

che il rimettente non spiega, peraltro, in qual modo interferiscano con la decisione dei giudizi a quibus né l'art. 103 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, né meno ancora, le numerosissime altre disposizioni di tale decreto-legge - pure censurato nella sua interezza con il secondo gruppo di questioni - le quali concernono materie di per sé estranee ai temi dell'immigrazione;

che è ben vero che il citato art. 103 prevede che, nelle more della definizione dei procedimenti per la regolarizzazione dei rapporti di lavoro, lo straniero non possa essere espulso (comma 11) e che, in caso di esito positivo delle procedure stesse, i procedimenti penali e amministrativi relativi all'ingresso e al soggiorno illegale nel territorio nazionale sono estinti (comma 17);

che il giudice *a quo* non precisa, tuttavia, se la procedura per l'emersione dei rapporti di lavoro sia stata effettivamente promossa dalle (o a favore delle) ricorrenti in una delle due forme previste dalla norma censurata: ossia tramite domanda del loro datore di lavoro (comma 1) o mediante richiesta di un permesso di soggiorno temporaneo da parte delle ricorrenti stesse (comma 2);

che il rimettente riporta, al contrario, la tesi del difensore delle ricorrenti, secondo cui queste ultime, pur svolgendo attività lavorativa in uno dei settori coinvolti nella regolarizzazione, non potrebbero beneficiare di essa in quanto raggiunte dai decreti di espulsione impugnati: il che fa supporre che la relativa procedura non sia stata attivata;

che la tesi della difesa appare, peraltro, palesemente errata, in quanto l'art. 103, comma 10, lettera *a*), del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, esclude dalle procedure di regolarizzazione solo gli stranieri colpiti da provvedimenti di espulsione emessi per ragioni di ordine pubblico e sicurezza o di pericolosità sociale (art. 13, commi 1 e 2, lettera *c*, del d.lgs. n. 286 del 1998), ovvero per finalità di prevenzione del terrorismo (art. 3 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale», convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2005, n. 155): non, invece, gli stranieri nei cui confronti siano stati emessi provvedimenti espulsivi per essersi trattenuti nel territorio dello Stato senza permesso di soggiorno, come nei casi di specie;

che le carenze delle ordinanze di rimessione, in punto di motivazione sulla rilevanza, determinano, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la manifesta inammissibilità delle questioni (*ex plurimis*, ordinanze n. 280, n. 210 e n. 92 del 2020), rimanendo assorbita l'ulteriore eccezione proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, di inammissibilità per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

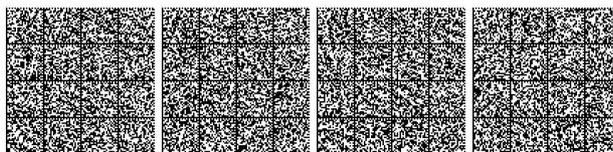
Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio



2020, n. 77, sollevate, in riferimento agli artt. 70, 72, 73, 77 e 97 della Costituzione e all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dal Giudice di pace di Taranto con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale del d.l. n. 34 del 2020 e della legge n. 77 del 2020, sollevate, in riferimento agli artt. 60, 65, 66, 67 e 136 Cost., all'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, e all'art. 41 CDFUE, dal Giudice di pace di Taranto con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220076

n. 77

*Sentenza 8 febbraio - 25 marzo 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Norme della Regione Abruzzo - Impianti di energia da fonti rinnovabili e per il trattamento dei rifiuti - Regimi abilitativi - Sospensione del rilascio delle autorizzazioni nelle zone caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità - Violazione dei principi fondamentali della materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8, art. 4.
- Costituzione, artt. 41, 97 e 117, primo e terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22 giugno 2021, depositato in cancelleria il 23 giugno 2021, iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 31, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udita nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;  
udito l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2022.

*Ritenuto in fatto*

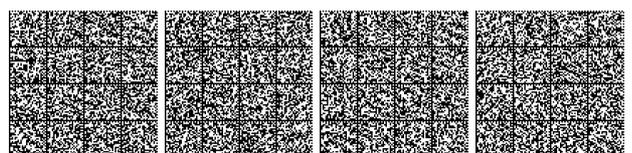
1.- Con ricorso depositato il 23 giugno 2021, e iscritto al n. 32 del relativo registro 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni), per violazione degli artt. 117, commi primo e terzo, della Costituzione - in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione) e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), come modificato dall'art. 5 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE - nonché degli artt. 41 e 97 Cost.

2.- L'impugnato art. 4 dispone, al comma 1, che: «[n]elle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti idonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, così come previsto dal decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti Rinnovabili), sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale». Il comma 2 del medesimo art. 4 fissa al 31 dicembre 2021 il termine entro il quale la Giunta regionale è tenuta a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione contemplato nel precedente comma 1. E, infine, il comma 3 prevede la cessazione dell'effetto sospensivo disposto dal comma 1, qualora la Giunta non adempia entro il termine indicato dal comma 2 a quanto ivi stabilito.

3.- Il ricorrente riferisce che le norme impuginate introdurrebbero una «moratoria» volta a sospendere i procedimenti autorizzativi per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione dell'energia alimentati da fonti rinnovabili e di impianti per il trattamento dei rifiuti, in attesa dell'adozione dello strumento di pianificazione previsto dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), e comunque non oltre il 31 dicembre 2021.

4.- Ad avviso dell'Avvocatura generale, la citata moratoria contrasterebbe con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», cui la disciplina regionale sarebbe ascrivibile.

In particolare, sulla scorta della giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 166 del 2014 e n. 298 del 2013), vengono indicati quali principi fondamentali della materia quelli desumibili dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, comprese le linee guida emanate, ai sensi del comma 10 del medesimo articolo, con il citato d.m. 10 settembre 2010, che costituirebbe «necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12» del d.lgs. n. 387 del 2003 (viene richiamata, in proposito, la sentenza n. 275 del 2012).



4.1.- Così individuati i principi fondamentali della materia, il ricorrente ravvisa un contrasto con l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale prevede che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili sia rilasciata all'esito di un procedimento unico cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e che deve concludersi entro il termine massimo di «novanta giorni, al netto dei tempi previsti dall'art. 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale».

La previsione a livello statale di un procedimento che si conclude con il rilascio di un'autorizzazione unica sarebbe «ispirata a canoni di semplificazione» e all'esigenza di «rendere più rapida la costruzione degli impianti» (è richiamata la sentenza n. 344 del 2010), principi vincolanti per le Regioni (sono altresì evocate le sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009). In particolare, l'indicazione tassativa del termine di conclusione del procedimento autorizzativo assurgerebbe a principio fondamentale della materia, dettato dal legislatore statale a salvaguardia delle esigenze di celerità e di omogeneità della disciplina sull'intero territorio nazionale (viene richiamata la sentenza n. 189 del 2014).

Di conseguenza, secondo il ricorrente, l'art. 4 della legge regionale impugnata, «nell'implicare la sospensione del rilascio delle autorizzazioni degli impianti a fonti rinnovabili nel territorio regionale», comporterebbe «un effetto di procrastinazione che contravviene al principio fondamentale espresso» dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 (è richiamata, in tal senso, la sentenza n. 364 del 2006).

4.2.- Secondo il ricorrente, la moratoria introdotta dalle disposizioni impuginate non si potrebbe, d'altro canto, giustificare «in considerazione della circostanza che siffatti impianti siano da ubicarsi in zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale». L'Avvocatura generale osserva, in proposito, che la destinazione agricola di un'area non costituisce, in linea generale e a priori, elemento ostativo all'installazione di impianti da fonti rinnovabili. Deporrebbe in tal senso la previsione dell'art. 12, comma 7, dello stesso d.lgs. n. 387 del 2003, secondo cui «[g]li impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale». Una ulteriore conferma verrebbe poi dalle già menzionate linee guida, secondo le quali le Regioni o le Province autonome, nell'individuare «aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti», devono attenersi ai criteri di cui all'Allegato 3 (Criteri per l'individuazione di aree non idonee) che, alla lettera c), dispone quanto segue: «le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei».

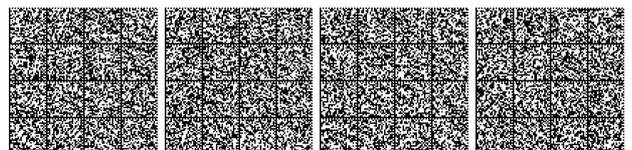
5.- In aggiunta alla violazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, il Presidente del Consiglio dei ministri ravvisa un contrasto anche con l'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE «e, suo tramite, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione che impone alle regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli comunitari».

Le disposizioni impuginate suspenderebbero le autorizzazioni relative ad attività non solo consentite, ma, a ben vedere, incentivate e promosse anche a livello internazionale e sovranazionale. Il ricorrente, nell'evocare la sentenza n. 177 del 2018 di questa Corte, ravvisa una evidente dissonanza della disciplina regionale rispetto al quadro normativo delineato dall'Unione europea, che promuove la riduzione di emissioni nel «rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione».

La moratoria introdotta dalla normativa impugnata colliderebbe, pertanto, non solo con i principi fondamentali previsti dalla normativa statale, ma anche con quelli affermati dalle fonti sovranazionali, e di conseguenza contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost.

5.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ravvisa, inoltre, una violazione dell'art. 97 Cost., in quanto la disciplina impugnata andrebbe ad alterare il contesto normativo esistente al momento della presentazione della richiesta di autorizzazione unica. Verrebbe leso l'interesse del richiedente a un tempestivo «esame dell'istanza a legislazione vigente», che deve essere effettuato nella «sede in cui tutti gli interessi coinvolti debbono confluire per trovare adeguato contemperamento onde garantire il buon andamento dell'azione amministrativa».

6.- Da ultimo, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 41 Cost., in quanto la moratoria sacrificerebbe «l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la scelta di sfruttamento imprenditoriale». L'Avvocatura, pur riconoscendo «che la posizione del richiedente non consiste in un diritto al rilascio



dell'autorizzazione», ritiene nondimeno che esso raffiguri «un interesse qualificato all'esame dell'istanza a legislazione vigente, secondo il procedimento» di autorizzazione unica, la cui sospensione finirebbe per penalizzare, attraverso «non ordinati “schemi burocratici” le strategie industriali di settore, che non possono prescindere dal fattore tempo» (è richiamata, in proposito, la sentenza n. 267 del 2016 di questa Corte).

7.- All'udienza pubblica del 9 febbraio 2022 l'Avvocatura generale dello Stato ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi. In quella sede ha anche rappresentato che la Regione resistente ha approvato la legge della Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti), la quale, con l'art. 16, comma 1, ha disposto una ulteriore proroga del termine di sospensione, modificando l'impugnato art. 4, comma 2, che aveva fissato al 31 dicembre 2021 detto termine, ora indicato nel 30 giugno 2022. Ha sottolineato, pertanto, come il nuovo intervento amplificherebbe le già denunciate ragioni di illegittimità costituzionale.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso depositato il 23 giugno 2021, e iscritto al n. 32 del relativo registro 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esterneizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni), per violazione degli artt. 117, commi primo e terzo, della Costituzione - in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione) e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), come modificato dall'art. 5 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE - nonché degli artt. 41 e 97 Cost.

1.1.- L'articolo impugnato dispone quanto segue.

«1. Nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti idonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, così come previsto dal decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti Rinnovabili), sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale. 2. La Giunta regionale è tenuta a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione di cui al comma 1, ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti Rinnovabili), entro e non oltre il 31 dicembre 2021. 3. Qualora la Giunta non adempia a quanto stabilito dal comma 2, cessano le sospensioni di cui al comma 1».

2.- Il ricorrente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale con riferimento a una pluralità di parametri.

2.1.- Le disposizioni regionali violerebbero, innanzitutto, i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», cui la disciplina sarebbe ascrivibile.

In particolare, contrasterebbero con quanto disposto dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, e dalle linee guida emanate, ai sensi del comma 10 del medesimo art. 12, con il decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

L'articolo impugnato sospende, infatti, il termine per il rilascio delle autorizzazioni relative agli impianti di produzione di energie da fonti rinnovabili, relativamente a talune zone agricole. In tal modo, la disciplina regionale contrasterebbe con le esigenze di semplificazione e di celerità racchiuse nella normativa statale sul procedimento di autorizzazione unica, che assurge a principio fondamentale della materia.



Al contempo, sarebbe temporaneamente impedita l'autorizzazione di impianti in talune zone agricole, individuate in via generale mediante lo strumento legislativo, là dove finanche ai provvedimenti amministrativi con cui è consentito alle Regioni e alle Province autonome di indicare aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti sarebbe precluso il riferimento generico alle zone agricole.

2.2.- Le norme impugnate contrasterebbero, ad avviso del ricorrente, anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE.

La disciplina disegnata dall'Unione europea sarebbe espressione del generale favor per le fonti rinnovabili e, a tal fine, disporrebbe che i procedimenti autorizzativi si ispirino a principi di semplificazione e speditezza.

2.3.- Il ricorso denuncia, inoltre, una violazione dell'art. 97 Cost., poiché la normativa impugnata inciderebbe negativamente sui procedimenti di autorizzazione, danneggiando la «stessa sede in cui tutti gli interessi coinvolti debbono confluire per trovare adeguato contemperamento onde garantire il buon andamento dell'azione amministrativa».

2.4.- Infine, il ricorrente ravvisa un contrasto con l'art. 41 Cost., in quanto la sospensione introdotta sacrificerebbe «l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la scelta di sfruttamento imprenditoriale».

3.- La questione relativa alla violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., va esaminata preliminarmente. Il riparto interno di competenze tra Stato e Regioni assume, infatti, carattere prioritario, sotto il profilo giuridico, rispetto ai dubbi di legittimità costituzionale che investono il contenuto della scelta legislativa (*ex plurimis*, sentenze n. 4 del 2022, n. 38 del 2021 e n. 114 del 2017).

4.- La questione è fondata.

4.1.- Le disposizioni impugnate attengono al regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili e, pertanto, coinvolgono la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che l'art. 117, terzo comma, Cost. affida alla legislazione concorrente di Stato e Regioni.

In tale ambito - per costante giurisprudenza di questa Corte - le Regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali contemplati dal legislatore statale e in buona parte racchiusi nel d.lgs. n. 387 del 2003 (*ex multis* sentenze n. 11 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 106 del 2020).

Per quanto interessa l'odierna questione, occorre primariamente riferirsi all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, che, «attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che [...] non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale» (sentenze n. 286 del 2019, n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 177 del 2021).

4.1.1.- I tratti essenziali della disciplina disegnata dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 si compendiano nell'obiettivo, riflesso nella stessa rubrica dell'articolo citato, di razionalizzare e di semplificare le procedure autorizzative per la costruzione e per l'esercizio (nonché per le modifiche e per gli altri interventi definiti dalla legge) degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili.

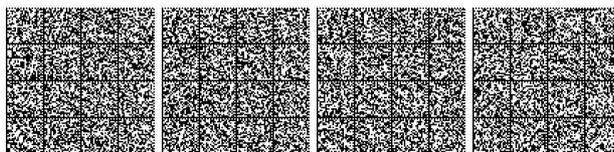
Di regola, si prevede il rilascio di un'autorizzazione unica da parte della Regione o delle Province delegate da quest'ultima o, nel caso di impianti di potenza particolarmente elevata, del Ministero dello sviluppo economico.

Il comma 4 stabilisce, in particolare, che l'autorizzazione sia «rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni».

Il comma 7 precisa, poi, che gli impianti in questione possano «essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici» e che, in tal caso, «[n]ell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14».

Il comma 10, infine, prevede che «in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento».

4.1.2.- Anche le citate linee guida, approvate con il già richiamato d.m. 10 settembre 2010, sono annoverate - per giurisprudenza costante di questa Corte - tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni in quanto «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (sentenza n. 86 del 2019). Nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le Linee guida hanno «natura



inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)» (sentenza n. 106 del 2020)» (sentenza n. 177 del 2021 e, in senso analogo, sentenze n. 11 del 2022 e n. 46 del 2021).

In particolare, il punto 17.1 delle linee guida stabilisce che, al precipuo «fine di accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3». In sostanza, le Regioni, «attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti», individuano le aree e le zone reputate non idonee, al fine di segnalare - proprio nella prospettiva dell'accelerazione - «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione», fermo restando che in questa sede deve effettuarsi la valutazione definitiva e decisiva. L'individuazione di aree o zone non idonee opera, dunque, solo una «valutazione di "primo livello"», con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare «se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile» (così [...] sentenza n. 177 del 2021)» (sentenza n. 11 del 2022).

Deve, peraltro, evidenziarsi che, nella individuazione delle aree non idonee, destinate a confluire nell'atto di pianificazione, le Regioni e le Province autonome sono tenute a conciliare «le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e del necessario rispetto della quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing) (paragrafo 17.2) (così, da ultimo, sentenza n. 177 del 2021)»» (sentenza n. 11 del 2022).

4.1.3.- Ebbene, a fronte del richiamato quadro normativo, come ricostruito dalla costante giurisprudenza di questa Corte, si deve rilevare che il legislatore abruzzese ha indebitamente sospeso, in violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», le procedure di autorizzazione relative agli «impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, [al]le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e [agli] impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera» (così, l'impugnato art. 4).

Le procedure, che - in base ai principi fondamentali dettati a livello statale - devono essere semplificate e accelerate, vengono, invece, sospese nel complessivo territorio dell'Abruzzo, relativamente a tutte le zone agricole che abbiano le generiche caratteristiche indicate dalla normativa impugnata.

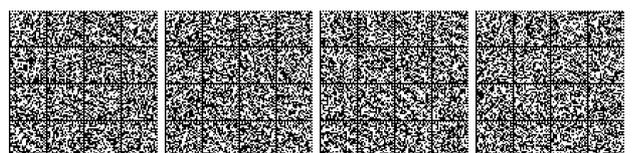
In particolare, dove l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 individua un termine massimo per la conclusione del procedimento unico (che non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti per la valutazione di impatto ambientale), il legislatore regionale, viceversa, sospende e, dunque, di fatto prolunga il medesimo termine. Parimenti, la normativa impugnata ha un sicuro impatto negativo sui tempi per il rilascio delle altre tipologie di autorizzazioni, le cui procedure risultino ancor più accelerate dalla legislazione statale rispetto al procedimento di autorizzazione unica (si pensi ai casi in cui trovano applicazione la procedura abilitativa semplificata o la comunicazione relativa alle attività di edilizia libera).

4.1.4.- Né può ritenersi che la dilazione dei termini trovi una giustificazione nella funzione che la stessa legislazione statale assegna all'istruttoria affidata alle Regioni e alle Province autonome in merito alla individuazione delle aree e dei siti non idonei.

Al contrario, la sospensione delle procedure, in attesa del compimento della citata istruttoria che confluisce nella pianificazione regionale, contraddice la *ratio* di tale strumento.

Mentre l'individuazione delle aree e dei siti non idonei serve - nel disegno statale - a semplificare e ad accelerare la valutazione che deve poi, in via definitiva, compiersi nell'ambito del procedimento di autorizzazione, per converso, nella prospettiva che emerge dall'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, l'individuazione delle aree e dei siti non idonei viene indebitamente a trasformarsi in elemento ostativo delle procedure autorizzative, che comporta una dilazione dei termini.

Diverso, invece, è il caso in cui l'intervento legislativo regionale, come in una questione di recente esaminata da questa Corte (con la sentenza n. 11 del 2022), abbia la finalità di anticipare, sul piano temporale, l'efficacia dell'atto che individua i siti non idonei; tale anticipazione dell'efficacia si pone, infatti, in linea di continuità con le esigenze di celerità e non incide sulla natura dell'atto amministrativo di programmazione, il quale non preclude eventuali differenti valutazioni effettuate in concreto nell'ambito del procedimento autorizzativo.



Al contrario, il ritardo nel completamento dell'istruttoria non giustifica una sospensione disposta con legge regionale di procedure autorizzative, alle quali spetta - secondo i principi statali - il precipuo compito di valutare e contemperare in concreto tutti gli interessi coinvolti, compresi quelli evocati dalla disposizione regionale impugnata, vale a dire la tutela delle produzioni alimentari di qualità e di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale.

La mancanza della previa istruttoria effettuata in sede di pianificazione non comporta - come invece testualmente si legge nell'articolo impugnato della legge della Regione Abruzzo - il rischio di «compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale». Tutti gli interessi coinvolti, compresi quelli sopra menzionati, vengono infatti ponderati nella sede del procedimento di autorizzazione e la mancanza della previa istruttoria regionale implica solo l'insussistenza di una valutazione di primo livello, che avrebbe reso più agevole e celere il giudizio da operare in concreto nel procedimento autorizzativo.

4.1.5.- In definitiva, la moratoria imposta dal legislatore regionale dell'Abruzzo con l'art. 4 impugnato viola i principi fondamentali della materia, che affidano a celeri procedure amministrative il compito di valutare in concreto gli interessi coinvolti nell'installazione di impianti di produzione dell'energia da fonti rinnovabili. Tali valutazioni amministrative non possono essere condizionate e limitate da criteri cristallizzati in disposizioni legislative regionali (sentenze n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011), né a fortiori possono essere impedito e, sia pure temporaneamente, ostacolate da fonti legislative regionali.

L'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021 si pone, dunque, in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia di celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, principi che sono al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili (sentenza n. 286 del 2019), risorse irrinunciabili al fine di contrastare i cambiamenti climatici.

5.- Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021. Restano assorbite le ulteriori censure formulate nel ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 marzo 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 78

Ordinanza 9 - 25 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Trasporto pubblico - Norme della Regione Basilicata - Servizi di trasporto pubblico locale su gomma - Disciplina dell'affidamento nelle more dell'espletamento delle procedure di gara - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Basilicata 28 novembre 2019, n. 26, art. 1, lettere *a*) e *b*).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera *l*).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giuliano AMATO;

*Giudici* : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Basilicata 28 novembre 2019, n. 26 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 30 aprile 2014, n. 7), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-31 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 6 febbraio 2020, iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udita nella camera di consiglio del 9 marzo 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2022.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 6 febbraio 2020 (iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Basilicata 28 novembre 2019, n. 26 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 30 aprile 2014, n. 7);

che la disposizione di cui alla lettera *a*) ha sostituito l'art. 1, comma 4, della legge della Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 7 (Collegato alla Legge di bilancio 2014-2016), con il seguente testo: «4. Nelle more dell'espletamento delle procedure di gara di cui al precedente comma 2, tese alla razionalizzazione ed efficienza del sistema, e al fine di superare le emergenze in caso di interruzione del servizio e di conformarsi progressivamente all'art. 5 del regolamento CE n. 1370/2007, è fatta salva l'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale negli ambiti territoriali già previsti dalle discipline di settore e dalle disposizioni regionali vigenti e, al fine di armonizzare l'esercizio dei servizi in essere, in conformità al redigendo piano dei trasporti di bacino, le Amministrazioni locali titolari di contratti di servizio, fatto salvo quanto previsto al comma 7, possono procedere mediante



procedure di affidamento secondo le vigenti disposizioni normative e ai sensi del regolamento CE n. 1370/2007 e seguenti. I contratti devono avere scadenza sino al subentro degli aggiudicatari delle gare e comunque non oltre il 31 marzo 2020»;

che la disposizione di cui alla lettera *b*) ha sostituito l'art. 1, comma 7, della legge reg. Basilicata n. 7 del 2014 con il seguente testo: «7. Al fine di garantire la continuità dei servizi, nelle more dell'espletamento delle procedure di gara di cui al precedente comma 2, l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico automobilistico di cui ai contratti sottoscritti da parte delle Amministrazioni Provinciali e Comunali a seguito di affidamento mediante procedure di gara secondo le vigenti disposizioni normative, può proseguire alle medesime condizioni contrattuali in applicazione dell'articolo 5, paragrafo 5 del Regolamento CE n. 1370/2007 del Parlamento e del Consiglio Europeo sino al subentro degli aggiudicatari delle gare e comunque non oltre il 31 marzo 2020»;

che, secondo il ricorrente, le norme impugnate, prevedendo «una mera facoltà», per gli enti locali titolari di contratti di servizio, «di procedere mediante procedure di affidamento secondo le vigenti disposizioni normative e ai sensi del regolamento CE n. 1370/2007» (comma 4), e stabilendo la prosecuzione dei servizi «sino al subentro degli aggiudicatari delle gare e comunque non oltre il 31 marzo 2020» (comma 7), violerebbero: *a*) l'art. 117, primo comma, della Costituzione in quanto, in base all'art. 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, la data del 3 dicembre 2019 costituisce il termine ultimo accordato agli Stati membri per conformarsi alle disposizioni dettate dall'art. 5 del medesimo regolamento, cioè per affidare il servizio del trasporto pubblico locale con una procedura di gara; *b*) l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in virtù dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui «la materia dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale rientra nella sfera di esclusiva competenza statale relativa alla tutela della concorrenza»;

che la Regione Basilicata si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale con atto depositato il 9 marzo 2020;

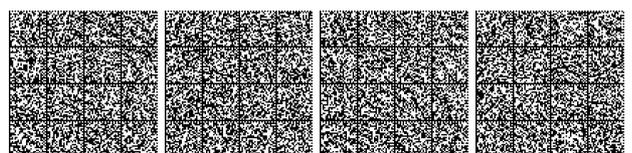
che la Regione ha osservato che, dopo la notifica del ricorso, l'art. 1 della legge della Regione Basilicata 20 febbraio 2020, n. 9 (Norme di emergenza per scongiurare il pericolo di imminente interruzione dei servizi di trasporto automobilistico nelle more dell'espletamento delle procedure di gara), ha ulteriormente sostituito l'art. 1, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 7 del 2014 con il seguente testo: «4. Nelle more della riorganizzazione di cui al precedente comma, tesa alla razionalizzazione ed efficienza del sistema, è fatta salva l'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale negli ambiti territoriali già previsti dalle discipline di settore e dalle disposizioni regionali vigenti e, al fine di armonizzare l'esercizio dei servizi in essere, i contratti di servizio relativi a nuovi affidamenti a seguito di procedure di gara, secondo le vigenti disposizioni normative, anche comunali, devono avere scadenza non oltre il 31 marzo 2020»;

che la stessa Regione ha inoltre segnalato che l'art. 2 della citata legge reg. Basilicata n. 9 del 2020, intitolato «Interpretazione autentica del comma 7 dell'art. 1 della legge regionale 30 aprile 2014, n. 7», ha disposto che «[i]l comma 7 dell'articolo 1 della legge regionale 30 aprile 2014, n. 7, si interpreta nel senso che, in applicazione dell'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1370/2007 [...], al fine di impedire l'interruzione dei servizi di trasporto automobilistico e nelle more dell'espletamento delle procedure di gara, i contratti sottoscritti da parte delle amministrazioni provinciali e comunali, a seguito di affidamento mediante procedure di gara secondo le vigenti disposizioni normative, sono prorogati alle medesime condizioni contrattuali sino al subentro degli aggiudicatari delle gare e comunque non oltre il 31 marzo 2020. Qualora, entro il medesimo termine, le Province abbiano ottenuto l'accettazione dei gestori per la prosecuzione dei servizi alle medesime condizioni già precedentemente in essere, queste proroghe saranno da considerarsi degli accordi consensuali, altrimenti le medesime saranno da considerarsi un obbligo disposto dalla legge al fine di impedire l'interruzione di un pubblico servizio»;

che, secondo la resistente, le norme impugnate e poi «emendate» non avrebbero prodotto alcun effetto e non sarebbero state attuate da parte delle amministrazioni interessate;

che la Regione Basilicata, sulla base delle modifiche introdotte con la legge reg. Basilicata n. 9 del 2020, chiede che il ricorso sia dichiarato inammissibile, improcedibile o infondato;

che la trattazione del ricorso, fissata per l'udienza pubblica del 23 febbraio 2021, è stata rinviata a nuovo ruolo a seguito di istanza depositata il 25 gennaio 2021 dall'Avvocatura generale dello Stato, al fine di consentire alla Presidenza del Consiglio dei ministri la valutazione delle modifiche normative introdotte dalla Regione.



Considerato che, dopo la costituzione in giudizio della Regione Basilicata, l'art. 9, comma 2, della legge della Regione Basilicata 20 marzo 2020, n. 12 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020), ha abrogato l'art. 1, comma 4, della legge della Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 7 (Collegato alla Legge di bilancio 2014-2016), e la legge della Regione Basilicata 20 febbraio 2020, n. 9 (Norme di emergenza per scongiurare il pericolo di imminente interruzione dei servizi di trasporto automobilistico nelle more dell'espletamento delle procedure di gara);

che lo stesso art. 9, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 12 del 2020 ha sostituito l'art. 1, comma 7, della legge reg. Basilicata n. 7 del 2014 con il seguente testo: «7. Al fine di garantire la continuità dei servizi di trasporto pubblico su gomma ed evitarne l'interruzione, nelle more della conclusione, entro e non oltre il 30 novembre 2021, delle procedure di gara per l'affidamento dei servizi medesimi, le province, previa revisione unitamente alla Regione, se necessaria, dei contratti di servizio provinciali in essere, ed i comuni, per i servizi di rispettiva competenza, continuano ad esercitare, in via transitoria, le funzioni relative alla gestione dei predetti servizi, in conformità all'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1370/2007»;

che il Consiglio dei ministri, nella seduta del 18 novembre 2021, ha deliberato di rinunciare al ricorso, in considerazione delle modifiche apportate alle disposizioni impugnate dall'art. 9 della legge reg. Basilicata n. 12 del 2020 e della loro mancata applicazione medio tempore;

che l'Avvocatura generale dello Stato ha dunque notificato alla Regione l'atto di rinuncia e ha presentato istanza di estinzione del giudizio, pervenuta a questa Corte tramite posta elettronica certificata il 30 novembre 2021;

che la Regione Basilicata ha accettato la rinuncia con atto pervenuto tramite posta elettronica certificata il 13 gennaio 2022;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008, applicabili *ratione temporis*, la rinuncia del ricorrente all'impugnazione in via principale, accettata dal resistente costituito, determina l'estinzione del processo.

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 23 delle suddette Norme integrative.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 marzo 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 79

*Sentenza 23 febbraio - 28 marzo 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Adozione e affidamento - Adozione di minori in casi particolari - Riconoscimento dei rapporti civili del minore con i parenti dell'adottante - Esclusione - Violazione dei principi, anche convenzionali, di eguaglianza e di parità di trattamento tra tutti i figli, nati all'interno o fuori dal matrimonio e adottivi - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 55.
- Costituzione, artt. 3, 31 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nella parte in cui, mediante rinvio all'art. 300, secondo comma, del codice civile, prevede che l'adozione in casi particolari non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante, promosso dal Tribunale ordinario per i minorenni dell'Emilia Romagna, sede di Bologna, nel procedimento instaurato da M. M., con ordinanza del 26 luglio 2021, iscritta al n. 143 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di M. M. e S. V. e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

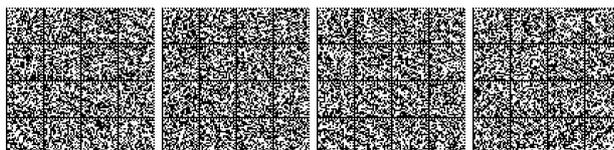
udita nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato Massimo Clara per M. M. e S. V. e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2022.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 26 luglio 2021, iscritta al n. 143 del relativo registro dell'anno 2021, il Tribunale ordinario per i minorenni dell'Emilia Romagna, sede di Bologna, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo 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, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nella parte in cui, mediante rinvio all'art. 300, secondo comma, del codice civile, stabilisce che l'adozione in casi particolari non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.



2.- Il rimettente riferisce che, con ricorso del 29 ottobre 2020, M. M. ha chiesto l'adozione della minore M. V. E., figlia biologica di S. V., ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983, nonché il riconoscimento, quale effetto della sentenza di adozione, dei rapporti civili della minore con i propri parenti.

L'ordinanza riporta che M. M. si è unito in matrimonio all'estero con S. V., ha conseguito la trascrizione in Italia del relativo atto come unione civile e, di seguito, ha condiviso, insieme al partner, un percorso di fecondazione assistita, effettuato sempre all'estero, che si è concluso con la nascita di M. V. E., legata biologicamente a S. V.

Il rimettente aggiunge che, nel corso del procedimento, S. V., in qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale, ha prestato il proprio assenso all'adozione da parte di M. M.

2.1.- Il giudice *a quo* afferma di poter accogliere la domanda di adozione, sulla scorta della giurisprudenza di legittimità che applica la fattispecie di cui all'art. 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983 anche alle ipotesi di impossibilità giuridica di affidamento preadottivo, consentendo al componente di una coppia dello stesso sesso, privo di un legame biologico con il figlio del partner, di accedere all'adozione in casi particolari (è citata la giurisprudenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 8 maggio 2019, n. 12193; sezione prima civile, 26 maggio 2016, n. 12962).

Per converso, ritiene di non poter riconoscere, sulla base della legislazione vigente, i rapporti civili della minore con i parenti della parte ricorrente, quale effetto del vincolo adottivo in esame. Ravvisa, infatti, un elemento ostativo nel rinvio che l'art. 55 della legge n. 184 del 1983 opera alla disciplina codicistica sull'adozione delle persone maggiori di età e, specificamente, all'art. 300, secondo comma, cod. civ., che testualmente dispone: «[l']adozione non induce alcun rapporto civile [...] tra l'adottato e i parenti dell'adottante, salve le eccezioni stabilite dalla legge».

2.2.- Il rimettente, d'altro canto, esclude che l'art. 55 della legge n. 184 del 1983, nel suo univoco rinvio all'art. 300, secondo comma, cod. civ., lasci spazio a letture alternative. In particolare, rigetta l'ipotesi di una tacita abrogazione della disposizione censurata ad opera dell'art. 74 cod. civ., nella sua nuova formulazione introdotta dall'art. 1, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), secondo cui: «[l]a parentela è il vincolo tra le persone che discendono da uno stesso stipite, sia nel caso in cui la filiazione è avvenuta all'interno del matrimonio, sia nel caso in cui è avvenuta al di fuori di esso, sia nel caso in cui il figlio è adottivo. Il vincolo di parentela non sorge nei casi di adozione di persone maggiori di età, di cui agli articoli 291 e seguenti».

Ad avviso del rimettente, l'abrogazione tacita presupporrebbe una incompatibilità tale da rendere impossibile la simultanea applicazione della vecchia e della nuova disposizione. Simile evenienza non sussisterebbe, nel caso di specie, poiché il legislatore, all'atto di regolare le unioni civili con la legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), avrebbe ribadito la distinzione fra l'adozione piena (o legittimante), preclusa alle coppie dello stesso sesso, e l'adozione in casi particolari, cui farebbe invece implicito riferimento l'art. 1, comma 20, ultimo periodo, della citata legge n. 76 del 2016, che fa salvo «quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti».

3.- Ritenendo di non potersi avvalere di tale soluzione ermeneutica, il giudice *a quo* solleva, con riferimento agli artt. 3, 31, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, questioni di legittimità costituzionale del rinvio che l'art. 55 della legge n. 184 del 1983 opera all'art. 300, secondo comma, cod. civ., nella parte in cui esclude l'instaurarsi di rapporti civili tra l'adottato e i parenti dell'adottante.

Secondo il rimettente, la domanda avanzata dal ricorrente in merito al sorgere di tali vincoli parentali può trovare accoglimento solo all'esito di una declaratoria di illegittimità costituzionale, dal che inferisce la rilevanza delle questioni sollevate.

4.- Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che l'esclusione, nella disciplina dell'adozione in casi particolari, di rapporti civili fra l'adottato e i parenti dell'adottante arrechi un *vulnus* agli artt. 3 e 31 Cost., in quanto contrasterebbe «con il principio di parità di trattamento di tutti i figli, nati all'interno o fuori dal matrimonio e adottivi, che trova la sua fonte costituzionale negli artt. 3 e 31 Cost. ed è stato invero dalla riforma sulla filiazione (l. 219/2012) e dal rinnovato art. 74 cc che ha reso unico senza distinzioni il vincolo di parentela che scaturisce dagli status filiali con la sola eccezione dell'adozione del maggiorenne».

Il rimettente aggiunge, con specifico riferimento alla vicenda oggetto del giudizio *a quo*, che «la possibilità di ricorrere all'adozione in casi particolari lett. *d*) [in] situazioni in cui non vi è alcun legame familiare preesistente da preservare» renderebbe discriminatorio il diniego di rapporti civili fra adottato e parenti dell'adottante e paleserebbe una «irragionevole disparità di trattamento tra i figli di coppie unite in matrimonio ed i figli adottivi di coppie unite civilmente».



La norma censurata contrasterebbe, sempre limitatamente all'esclusione dei diritti civili fra l'adottato e i parenti dell'adottante, con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art 8 della CEDU, «in quanto impedi[rebbe] al minore inserito nella famiglia costituita dall'unione civile di godere pienamente della sua "vita privata e familiare" intesa in senso ampio, comprensiva di ogni espressione della personalità e dignità della persona ed anche del diritto alla identità dell'individuo».

5.- Si sono costituiti in giudizio con il medesimo atto M. M. e S. V., padre biologico della minore, che hanno condiviso le motivazioni dell'ordinanza di rimessione e hanno lamentato la lesione anche di ulteriori parametri costituzionali.

In particolare, hanno denunciato la violazione degli artt. 3 e 30 Cost., in quanto la norma censurata contrasterebbe con il principio di unicità dello status di figlio, accolto con la riforma della disciplina sulla filiazione, di cui alla legge n. 219 del 2012 e al decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219).

Il vulnus ai parametri costituzionali viene ritenuto particolarmente evidente con riferimento allo status del minore adottato dal «partner omosessuale del genitore legale», in quanto l'adozione in casi particolari sarebbe «l'unico strumento che consente al minore di veder riconosciuto il proprio legame con il genitore d'intenzione».

In subordine alla declaratoria di illegittimità costituzionale parziale, viene invocata l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, nel suo rinvio all'art. 300, secondo comma, cod. civ., in adesione alla tesi che, per effetto della nuova formulazione dell'art. 74 cod. civ., ritiene possibile una interpretatio abrogans. In via ulteriormente gradata, viene espresso l'auspicio che questa Corte adotti un'ordinanza con rinvio a data certa del presente giudizio costituzionale, onde chiedere al legislatore di predisporre, nelle more, una regolamentazione conforme a Costituzione.

6.- 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 inammissibili o, in subordine, non fondate.

6.1.- L'Avvocatura ha eccepito, innanzitutto, una carenza di motivazione in ordine alla competenza del tribunale per i minorenni a pronunciarsi sugli effetti inerenti alla parentela del provvedimento che decide l'adozione in casi particolari.

L'atto di intervento muove dalla considerazione che la domanda, relativa ai rapporti civili tra l'adottato e i parenti del genitore adottante, riguarda lo status del minore e rientra, pertanto, nella competenza del tribunale, ai sensi dell'art. 9 del codice di procedura civile.

Argomenti in senso contrario non sarebbero rinvenibili nella legislazione vigente, poiché la legge sulle adozioni non prevede che il tribunale per i minorenni debba pronunciarsi anche sugli effetti consequenziali all'attribuzione della filiazione e l'art. 55 della stessa legge n. 184 del 1983 non opererebbe un rinvio all'art. 277 cod. civ., secondo cui «la sentenza che dichiara la filiazione produce gli effetti del riconoscimento». Inoltre, l'art. 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile, di recente novellato dalla legge n. 219 del 2012, non ascriverebbe quella in esame fra le attribuzioni del tribunale per i minorenni, stabilendo che debbano essere emessi dal tribunale «i provvedimenti relativi ai minori per i quali non è espressamente stabilita la competenza di una diversa autorità giudiziaria».

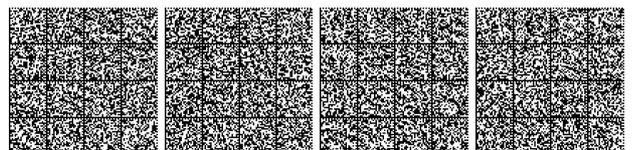
L'Avvocatura ne trae la conclusione che il giudice *a quo*, una volta dichiarata l'adozione, avrebbe dovuto declinare la competenza sulla domanda avente a oggetto la parentela, sicché il non averlo fatto e il non aver motivato a riguardo renderebbero le questioni sollevate inammissibili.

6.2.- Quanto al merito, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che le questioni siano giudicate non fondate, sul presupposto che l'ordinamento giuridico vigente sia incentrato su due diversi modelli di adozione, tra di loro non omologabili.

L'adozione piena e legittimante presuppone - si legge nell'atto di intervento - «lo stato di abbandono del minore e comporta la rescissione di qualunque legame tra la famiglia di origine e l'adottato», che «entra a tutti gli effetti a far parte della famiglia dell'adottante». Per converso, l'adozione in casi particolari «conserva i legami dell'adottato con la famiglia d'origine e, allo stesso tempo, non comporta l'ingresso del primo nella famiglia dell'adottante».

A ciò si aggiunge che l'adozione piena è consentita «alle sole coppie coniugate e non anche alle coppie unite civilmente», mentre l'accesso all'adozione in casi particolari è permesso anche a persone non coniugate e a coppie unite civilmente.

L'Avvocatura, infine, sottolinea come «un ulteriore elemento da considerare nel caso in esame, che il Tribunale per i minorenni non ha preso in considerazione, è il fatto che il minore oggetto del procedimento è stato concepito tramite il ricorso alla surrogazione di maternità: pratica vietata e sanzionata penalmente dall'art. 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 e che il diritto vivente ha riconosciuto contraria all'ordine pubblico, in quanto lesiva di valori fondamentali quali la dignità umana della gestante e l'istituto dell'adozione».



L'insieme di questi fattori renderebbe ragionevole la disciplina differenziata della parentela che caratterizza i due regimi adottivi.

7.- Le parti hanno successivamente depositato una memoria integrativa di replica, volta a confutare le tesi della difesa erariale.

Quanto all'eccezione di inammissibilità per omessa motivazione sulla competenza, ha osservato che i presupposti di ammissibilità del giudizio *a quo* sono sindacabili dalla Corte solo quando siano incontrovertibilmente carenti, mentre nella specie il rimettente avrebbe in realtà affrontato, sia pure in via implicita, il problema della competenza.

Nel merito, è stato poi ribadito che un'applicazione indiscriminata dell'art. 55 della legge n. 184 del 1983 determinerebbe effetti fortemente e irragionevolmente penalizzanti per l'interesse del minore.

8.- Infine, sono state ammesse, con decreto presidenziale del 18 gennaio 2022, due opinioni scritte, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, che provengono da due associazioni di promozione sociale: "Famiglie arcobaleno: associazione genitori omosessuali" e "Rete Lenford Avvocatura per i diritti delle persone LGBTI+ Associazione di promozione sociale".

Gli amici curiae, oltre a rimarcare che un intervento del legislatore sia ormai improcrastinabile, auspicano una sentenza interpretativa di rigetto o una pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge n. 184 del 1983, in combinato disposto con l'art. 300, secondo comma, cod. civ., nella parte in cui impedisce il sorgere di rapporti civili fra adottato e parenti dell'adottante.

9.- Nell'udienza del 23 febbraio 2022 le parti e l'Avvocatura hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 26 luglio 2021, iscritta al n. 143 del relativo registro dell'anno 2021, il Tribunale ordinario per i minorenni dell'Emilia Romagna, sede di Bologna, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo 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, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nella parte in cui, mediante rinvio all'art. 300, secondo comma, del codice civile, stabilisce che l'adozione in casi particolari non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.

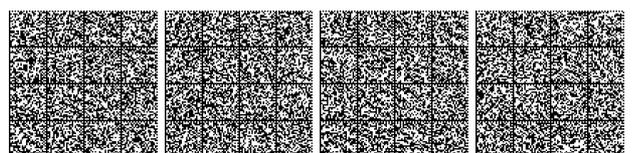
2.- Il rimettente riferisce che il ricorrente nel giudizio *a quo* ha chiesto, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983, di adottare una minore, che è figlia biologica del partner a cui è legato con un'unione civile e con il quale ha condiviso un percorso di fecondazione assistita, effettuato all'estero, che ha consentito la nascita della bambina.

Il giudice *a quo* afferma di poter accogliere la domanda di adozione, ma non la richiesta di riconoscimento dei rapporti civili della minore con i parenti del ricorrente. Di ostacolo a tale accoglimento sarebbe il rinvio che l'art. 55 della legge n. 184 del 1983 opera all'art. 300, secondo comma, cod. civ., nella parte in cui stabilisce che «[l']adozione non induce alcun rapporto civile [...] tra l'adottato e i parenti dell'adottante, salve le eccezioni stabilite dalla legge».

Il rimettente, dopo aver escluso che il combinato disposto normativo sopra menzionato possa ritenersi parzialmente e tacitamente abrogato dall'art. 74 cod. civ., come novellato dall'art. 1, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), solleva questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

2.1.- Constatata la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* passa a motivare la loro non manifesta infondatezza, osservando anzitutto che l'esclusione, nella disciplina dell'adozione in casi particolari, dei rapporti civili fra l'adottato e i parenti dell'adottante arrecherebbe un vulnus agli artt. 3 e 31 Cost., in quanto contrasterebbe «con il principio di parità di trattamento di tutti i figli, nati all'interno o fuori dal matrimonio e adottivi, che trova la sua fonte costituzionale negli artt. 3 e 31 Cost. ed è stato inverato dalla riforma sulla filiazione (l. 219/2012) e dal rinnovato art. 74 cc che ha reso unico senza distinzioni il vincolo di parentela che scaturisce dagli status filiali con la sola eccezione dell'adozione del maggiorenne».

Aggiunge, inoltre, che la norma censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 8 CEDU, «in quanto impedi[rebbe] al minore inserito nella famiglia costituita dall'unione civile di godere pienamente della sua "vita privata e familiare" intesa in senso ampio, comprensiva di ogni espressione della personalità e dignità della persona ed anche del diritto alla identità dell'individuo».



3.- Preliminarmente, in rito, l'Avvocatura generale dello Stato ha ravvisato una carenza di motivazione, nell'ordinanza di rimessione, in ordine alla competenza del tribunale per i minorenni ad adottare la pronuncia relativa al riconoscimento dei rapporti civili tra l'adottato e i parenti del genitore adottivo.

Tale richiesta - secondo l'Avvocatura - atterrebbe allo status del minore e dunque rientrerebbe nella competenza del tribunale, ai sensi dell'art. 9 del codice di procedura civile.

L'Avvocatura ne inferisce che il giudice *a quo*, una volta dichiarata l'adozione, avrebbe dovuto declinare la propria competenza: il non averlo fatto e il non aver motivato sulle ragioni di tale scelta renderebbero le questioni sollevate inammissibili.

3.1- L'eccezione non è fondata.

3.1.1.- Come più volte affermato da questa Corte, per determinare l'inammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale il difetto di competenza del giudice *a quo*, così come quello di giurisdizione, deve essere macroscopico e, quindi, rilevabile *ictu oculi* (con specifico riferimento alla competenza, si vedano le sentenze n. 68 del 2021 e n. 136 del 2008, nonché le ordinanze n. 144 del 2011 e n. 134 del 2000, mentre con riguardo alla giurisdizione *ex plurimis*, sentenze n. 267, n. 99 e n. 24 del 2020, n. 189 del 2018, n. 269 del 2016, n. 106 del 2013 e n. 179 del 1999).

Qualora sussista l'evidenza del vizio, o nel processo *a quo* siano state sollevate specifiche eccezioni a riguardo, è richiesta al rimettente una motivazione esplicita (sentenze n. 65 del 2021 e n. 267 del 2020), rispetto alla quale il giudizio di questa Corte si ferma alla valutazione del suo carattere «non implausibile, ancorché opinabile» (sentenza n. 99 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 24 del 2020, n. 269 del 2016, n. 106 del 2013, n. 179 del 1999).

Qualora, invece, difetti l'evidenza *ictu oculi* del vizio, l'ammissibilità della questione non è inficiata dalla mancanza di una motivazione espressa, là dove possa inferirsi che il giudice abbia non implausibilmente ritenuto implicita la sussistenza della sua competenza o giurisdizione (sentenza n. 189 del 2018).

3.1.2.- Ebbene, nel caso di specie, occorre, innanzitutto, rilevare che l'art. 38 cod. proc. civ. prevede una rigida preclusione - costituita dalla prima udienza di trattazione - al rilievo, anche officioso, della competenza per materia. Lo scopo di tale previsione, più volte evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità, è quello di accelerare i tempi di risoluzione delle controversie e di impedire che le basi per pervenire a una decisione sul merito della causa possano essere rimesse in discussione, a tempo indefinito, per ragioni di rito (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanze 16 novembre 2021, n. 34569, 21 novembre 2019, n. 30473 e 15 aprile 2019, n. 1051).

In particolare, la giurisprudenza di legittimità considera tale barriera temporale, che ha natura preclusiva, applicabile non soltanto ai processi contenziosi di cognizione ordinaria, ma anche a quelli di volontaria giurisdizione da trattare in camera di consiglio (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 22 maggio 2003, n. 8115).

Ne consegue che, nel giudizio *a quo*, dove non risulta che il giudice o le parti abbiano sollevato un rilievo sulla competenza, quest'ultima dovrebbe oramai reputarsi radicata e non dovrebbe essere rimessa in discussione con il giudizio di legittimità costituzionale.

3.2.- Occorre, inoltre, osservare che l'instaurarsi dei legami parentali è un effetto legale automatico della filiazione, come si evince, in materia di adozione piena, dagli artt. 27 e 35 della legge n. 184 del 1983, che si raccordano all'art. 74 cod. civ. Non a caso, nell'ipotesi dell'adozione in casi particolari, la legge interviene espressamente per escludere l'instaurarsi di un simile effetto (per l'appunto con l'art. 55 della legge n. 184 del 1983 che rinvia all'art. 300, secondo comma, cod. civ.).

Or dunque, se la competenza a decidere con riguardo all'adozione in casi particolari spetta al tribunale per i minorenni, non è implausibile ritenere che, sulla richiesta di pronunciarsi in merito alla produzione *ex lege* dei legami parentali dalla filiazione adottiva, debba decidere lo stesso giudice competente a riconoscere il vincolo adottivo. Non si palesa, pertanto, un vizio rilevabile *ictu oculi*.

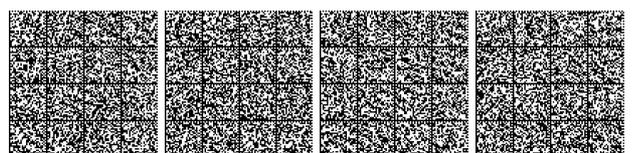
3.3.- Tanto premesso, si deve ritenere che l'odierno rimettente, sollevando la questione di legittimità costituzionale, abbia non implausibilmente reputato implicita la propria competenza a pronunciarsi sul possibile effetto legale della pronuncia di adozione.

L'eccezione di inammissibilità va, dunque, rigettata.

4.- Nel merito le questioni sono fondate.

5.- Al fine di esaminare i dubbi di legittimità costituzionale sollevati, si rende necessario, in via preliminare, richiamare i tratti distintivi dell'adozione in casi particolari, che emergono sia dall'originario disegno legislativo sia dal percorso evolutivo tracciato dal diritto vivente.

5.1.- L'istituto è stato introdotto dalla legge n. 184 del 1983 per fare fronte a situazioni particolari, nelle quali versa il minore, che inducono a consentire l'adozione a condizioni differenti rispetto a quelle richieste per l'adozione cosiddetta piena.



L'adozione in esame aggrega una varietà di ipotesi particolari riconducibili a due fondamentali rationes.

La prima consiste nel valorizzare l'effettività di un rapporto instauratosi con il minore.

«La particolare adozione dell'art. 44» - ha rilevato questa Corte nella sentenza n. 383 del 1999 - offre al minore «la possibilità di rimanere nell'ambito della nuova famiglia che l'ha accolto, formalizzando il rapporto affettivo instauratosi con determinati soggetti che si stanno effettivamente occupando di lui».

A tale esigenza risponde l'adozione del bambino, orfano di ambo i genitori, da parte di persone a lui unite o «da vincolo di parentela fino al sesto grado o da preesistente rapporto stabile e duraturo, anche maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento» (art. 44, comma 1, lettera *a*). Si ascrive, inoltre, alla medesima *ratio* l'adozione del bambino da parte del «coniuge nel caso in cui il minore sia figlio del genitore anche adottivo dell'altro coniuge» (art. 44, comma 1, lettera *b*), poiché il bambino vive in quel nucleo familiare.

La seconda ragione giustificativa, che emerge dal dato normativo, risiede nella difficoltà o nella impossibilità per taluni minori di accedere all'adozione piena.

Vi rientrano il caso dell'orfano di entrambi i genitori, che «si trovi nelle condizioni indicate dall'art. 3, comma 1, della l. 5 febbraio 1992, n. 104» (art. 44, comma 1, lettera *c*) - sia cioè persona «che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione» - nonché l'ipotesi del minore non adottabile in ragione della «constatata impossibilità di affidamento preadottivo» (art. 44, comma 1, lettera *d*).

Le situazioni particolari richiamate e le motivazioni che sottendono giustificano l'accesso a questa adozione anche - o, nel caso della lettera *b*), solo - a persone singole, oltre che a persone coniugate (art. 44, comma 3).

Al contempo, i suoi presupposti applicativi, avulsi dall'accertamento di uno stato di abbandono - che pure nel caso dell'art. 44, comma 1, lettera *d*), può di fatto sussistere - spiegano il necessario assenso dei genitori, ove questi vi siano, e il persistere di legami con la famiglia d'origine. Non si rinviene, infatti, nell'adozione in casi particolari una disposizione di tenore analogo all'art. 27, comma 3, della legge n. 184 del 1983, secondo cui, con l'adozione piena, «cessano i rapporti dell'adottato verso la famiglia d'origine, salvi i divieti matrimoniali».

5.2.- Al dato legislativo, che evoca i lineamenti di un istituto marginale e peculiare, è subentrata un'evoluzione del diritto vivente, che ha iniziato a valorizzare alcune specificità di tale adozione e ad ampliarne gradualmente il raggio applicativo. Estendendo in via ermeneutica la nozione di impossibilità, di cui all'art. 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983 - che viene riferita all'impedimento giuridico, oltre che a quello di fatto - la giurisprudenza ha aperto due nuovi itinerari interpretativi nel solco delle originarie rationes.

5.2.1.- Il primo è racchiuso nell'efficace immagine dell'adozione aperta o mite.

Il minore non abbandonato, ma i cui genitori biologici versino in condizioni che impediscono in maniera permanente l'effettivo esercizio della responsabilità genitoriale (cosiddetto «semi-abbandono permanente»), può sfuggire al destino del ricovero in istituto o al succedersi di affidamenti temporanei, tramite l'adozione in casi particolari, che viene applicata sul presupposto dell'impossibilità di accedere all'adozione piena (art. 44, comma 1, lettera *d*), impossibilità dovuta proprio alla mancanza di un abbandono in senso stretto.

L'adozione in casi particolari, che non recide i legami con la famiglia d'origine, consente, pertanto, di non forzare il ricorso all'adozione piena. Quest'ultima, in difetto di un vero e proprio abbandono, andrebbe a ledere il «diritto al rispetto della vita familiare» dei genitori biologici, come sottolinea la Corte EDU, la quale cautamente suggerisce proprio il percorso della «adozione semplice» (Corte EDU, sentenza 21 gennaio 2014, Zhou contro Italia, paragrafo 60; di seguito, in senso analogo, Corte EDU, grande camera, sentenza 10 settembre 2019, Strand Lobben e altri contro Norvegia, paragrafi 202-213 e sentenza 13 ottobre 2015, S.H. contro Italia, paragrafi 48-50 e 57).

Inizia, dunque, a rovesciarsi - come osserva la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanze 15 dicembre 2021, n. 40308, 22 novembre 2021, n. 35840, 25 gennaio 2021, n. 1476 e 13 febbraio 2020, n. 3643) - l'originaria raffigurazione dell'istituto in esame quale *extrema ratio* rispetto all'adozione piena.

5.2.2.- Il secondo itinerario introdotto dal diritto vivente, sempre nel solco dell'art. 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983, riguarda, invece, la situazione di minori che hanno una relazione affettiva con il partner del genitore biologico, quando il primo è giuridicamente impossibilitato ad adottare il minore.

Si tratta, per un verso, del convivente di diverso sesso del genitore biologico, che non rientra nella lettera *b*) riferita al solo coniuge. Per un altro verso, vengono in considerazione il partner in un'unione civile o il convivente dello stesso sesso del genitore biologico, che hanno spesso condiviso con quest'ultimo un percorso di procreazione medicalmente assistita (PMA) effettuata all'estero, posto che la legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) consente l'accesso alla PMA alle sole coppie di diverso sesso.



Il combinarsi delle due finalità sottese all'adozione in casi particolari - quella volta a tutelare l'interesse del minore a preservare rapporti già instaurati e quella diretta a risolvere situazioni di giuridica impossibilità ad accedere all'adozione piena - ha indotto la giurisprudenza a consentire, anche nelle citate ipotesi, l'accesso all'adozione in casi particolari.

5.2.3. - Rispetto a questo secondo percorso evolutivo del diritto vivente, che interseca questioni legate alla procreazione medicalmente assistita e al ricorso all'estero alla PMA e talora alla surrogazione di maternità, questa Corte ha già in passato evidenziato diverse sfaccettature del fenomeno tra di loro interconnesse.

Innanzitutto, ha inteso escludere che il «desiderio di genitorialità», attraverso il ricorso alla procreazione medicalmente assistita «lasciata alla libera autodeterminazione degli interessati», possa legittimare un presunto «diritto alla genitorialità comprensivo non solo dell'an e del quando, ma anche del quomodo» (sentenza n. 221 del 2019). Inoltre, questa Corte ha, in particolare, ribadito le ragioni del divieto di surrogazione di maternità, che «offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane» (sentenza n. 272 del 2017 e, da ultimo, sentenza n. 33 del 2021), assecondando un'inaccettabile mercificazione del corpo, spesso a scapito delle donne maggiormente vulnerabili sul piano economico e sociale (in senso analogo, ancora, sentenza n. 33 del 2021).

D'altro canto, lo sforzo di arginare tale pratica - sforzo che richiede impegni anche a livello internazionale - non consente di ignorare la realtà di minori che vivono di fatto in una relazione affettiva con il partner del genitore biologico.

Anche questa Corte - confrontandosi con il diritto vivente - ha ritenuto che l'adozione in casi particolari, lungi dal dare rilevanza al solo consenso e dall'assecondare attraverso automatismi il mero desiderio di genitorialità, dimostri una precipua vocazione a tutelare «l'interesse del minore [...] a mantenere relazioni affettive già di fatto instaurate e consolidate» (sentenze n. 32 del 2021, n. 221 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 272 del 2017). L'adozione in casi particolari presuppone, infatti, un giudizio sul miglior interesse del minore e un accertamento sull'idoneità dell'adottante, fermo restando che non può una valutazione negativa sull'idoneità all'assunzione della responsabilità genitoriale fondarsi sul mero «[“]orientamento sessuale del richiedente l'adozione e del suo partner (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 22 giugno 2016, n. 12962)” (sentenza n. 221 del 2019)» (sentenza n. 230 del 2020).

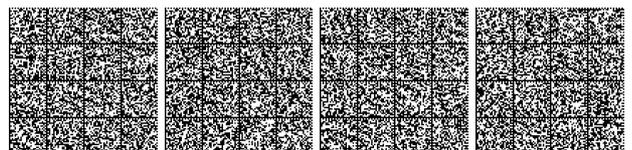
Il focus del diritto vivente e della giurisprudenza di questa Corte si è, dunque, concentrato sul primario interesse del minore, principio che è riconducibile agli artt. 2, 30 (sentenze n. 102 del 2020 e n. 11 del 1981) e 31 Cost. (sentenze n. 102 del 2020, n. 272, n. 76 e n. 17 del 2017, n. 205 del 2015, n. 239 del 2014) e che viene proclamato anche da molteplici fonti internazionali, indirettamente o direttamente vincolanti il nostro ordinamento (la Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176; la Dichiarazione sui principi sociali e legali riguardo alla protezione e sicurezza sociale dei bambini, approvata a New York il 3 dicembre 1986; il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881; la Convenzione di Strasburgo in materia di adozione, elaborata dal Consiglio d'Europa, entrata in vigore il 26 aprile 1968 e ratificata dall'Italia con la legge 22 maggio 1974, n. 357, nonché da fonti europee (l'art. 24, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, CDFUE, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007; gli artt. 8 e 14 CEDU), come rispettivamente interpretate dalla Corte di giustizia e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo).

Proprio l'attenzione rivolta all'interesse del minore ha indotto, pertanto, di recente, questa Corte ad allargare lo sguardo dai meri presupposti di accesso all'adozione in casi particolari alla condizione giuridica del minore adottato in tali casi.

Simile più ampia prospettiva ha portato, dunque, a rilevare che, se l'istituto in esame offre «una forma di tutela degli interessi del minore certo significativa», nondimeno esso non appare ancora «del tutto adeguat[o] al metro dei principi costituzionali e sovranazionali» (sentenza n. 33 del 2021; in senso conforme, sentenze n. 32 del 2021 e n. 230 del 2020).

Fra le criticità segnalate spicca quella oggetto del presente giudizio. L'adozione in casi particolari «non assicura la creazione di un rapporto di parentela tra l'adottato e la famiglia dell'adottante» (sentenza n. 32 del 2021), «stante il perdurante richiamo operato dall'art. 55 della legge n. 184 del 1983 all'art. 300 cod. civ.» (sentenza n. 33 del 2021).

6.- Il chiaro dato testuale della disposizione di rinvio e la sua incidenza su uno snodo centrale della disciplina dell'adozione in casi particolari inducono questa Corte a escludere - come del resto già in precedenza rilevato (sentenze n. 33 e n. 32 del 2021) e come sostenuto anche dal giudice rimettente - che la norma censurata possa ritenersi tacitamente abrogata per effetto della modifica dell'art. 74 cod. civ., introdotta dall'art. 1, comma 1, della legge n. 219 del 2012.



Vero è che il nuovo art. 74 cod. civ. prevede che «[l]a parentela è il vincolo tra le persone che discendono da uno stesso stipite, sia nel caso in cui la filiazione è avvenuta all'interno del matrimonio, sia nel caso in cui è avvenuta al di fuori di esso, sia nel caso in cui il figlio è adottivo. Il vincolo di parentela non sorge nei casi di adozione di persone maggiori di età, di cui agli articoli 291 e seguenti». E non può negarsi che, stante il riconoscimento al minore adottato con l'adozione piena dello «stato di figlio nato nel matrimonio degli adottanti» (art. 27 della legge n. 184 del 1983), l'art. 74 cod. civ., dove evoca «la filiazione [...] avvenuta nel matrimonio», dovrebbe già ricomprendere il figlio che è considerato «nato nel matrimonio» in virtù dell'adozione legittimante. Sembrerebbe, dunque, potersi inferire che il successivo richiamo al figlio «adottivo», con la sola esclusione dell'adozione di persone maggiori d'età, riguardi in effetti i minori adottati in casi particolari.

Ciò nondimeno - come già anticipato - la presenza di un ostacolo chiaro e inequivoco, qual è il rinvio della disposizione censurata all'art. 300, secondo comma, cod. civ., la sua mancata inclusione nell'art. 106 del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), che indica le disposizioni abrogate dalla riforma della filiazione, nonché il carattere fortemente innovativo della previsione di rapporti civili tra il minore adottato in casi particolari e i parenti dell'adottante portano a escludere che un simile mutamento normativo possa ritenersi realizzato con una mera abrogazione tacita e che la via ermeneutica sia sufficiente a superare il dubbio di legittimità costituzionale.

7.- Escluso tale itinerario, questa Corte deve, pertanto, valutare se il diniego di relazioni familiari tra l'adottato e i parenti dell'adottante determini, in contrasto con gli artt. 3 e 31 Cost., un trattamento discriminatorio del minore adottato rispetto all'unicità dello status di figlio e alla condizione giuridica del minore, avendo riguardo alla *ratio* della normativa che associa a tale status il sorgere dei rapporti parentali (sul giudizio che indaga il carattere discriminatorio di una disposizione si vedano, *ex plurimis*, le sentenze di questa Corte n. 276 del 2020, n. 241 del 2014, n. 5 del 2000 e n. 89 del 1996 e l'ordinanza n. 43 del 2021).

7.1.- L'attuale disciplina dei rapporti parentali è espressione della unicità dello status di figlio e, al contempo, risponde al bisogno di tutela dell'interesse del minore, vero principio ispiratore della riforma della filiazione, introdotta nel biennio 2012-2013 (legge n. 219 del 2012 e d.lgs. n. 154 del 2013).

7.1.1.- «Tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico», recita il nuovo art. 315 cod. civ., e lo stato giuridico di figlio è il fulcro da cui si diramano i legami familiari, accomunati dal medesimo stipite (art. 74 cod. civ.).

Il soggetto, divenuto figlio, entra nella rete parentale che fa capo allo stipite da cui discende ciascuno dei suoi genitori, senza che le linee parentali siano condizionate dalla relazione giuridica fra i genitori. Il figlio nato fuori dal matrimonio è partecipe di due rami familiari tra di loro giuridicamente non comunicanti.

La spinta del principio di eguaglianza, alla luce dell'evoluzione della coscienza sociale, ha, dunque, inciso sulla concezione stessa dello status di figlio, che in sé attrae l'appartenenza a una comunità familiare, secondo una logica fondata sulle responsabilità che discendono dalla filiazione e sull'esigenza di perseguire il miglior interesse del minore.

Il legislatore della riforma del 2012-2013, nel valorizzare i legami parentali attratti dalla filiazione, ha disegnato un complesso di diritti e di doveri facenti capo ai parenti, che accompagnano il percorso di crescita del minore, con l'apporto di relazioni personali e di tutele patrimoniali.

Il figlio ha diritto «a mantenere rapporti significativi con i parenti» (art. 315-*bis* cod. civ.), a prescindere dal sussistere di legami fra i genitori (art. 337-*ter* cod. civ.). In particolare, i nonni sono tenuti a concorrere al mantenimento dei nipoti in via sussidiaria (art. 316-*bis* cod. civ.) e hanno «il diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni», nel rispetto dell'«esclusivo interesse del minore» (art. 317-*bis* cod. civ.).

A questo nucleo di previsioni riformate, che accentuano il rilievo personalistico delle relazioni familiari, si aggiungono, poi, gli ulteriori effetti che, a partire dalle relazioni parentali, si diramano nell'intero sistema giuridico e concorrono alla tutela del figlio e alla costruzione dell'identità del minore.

7.1.2.- La normativa appena richiamata è, dunque, espressione sia del principio di eguaglianza sia del principio di tutela dell'interesse del minore che - come più volte ha evidenziato questa Corte (sentenze n. 102 del 2020, n. 272, n. 76 e n. 17 del 2017, n. 205 del 2015, n. 239 del 2014) - si radica anche nell'art. 31, secondo comma, Cost., che impegna la Repubblica a proteggere «l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo».

Non vi è dubbio, infatti, che la riforma della disciplina della parentela e dei suoi effetti sul piano personale, prima ancora che patrimoniale, siano focalizzati proprio sulla protezione del minore e sull'esigenza che egli cresca con il sostegno di un adeguato ambiente familiare, fermo poi restando che lo stato di figlio perdura per l'intera esistenza del soggetto.



La rete dei legami parentali incarna, dunque, uno dei possibili istituti che la Repubblica è chiamata a favorire al fine di proteggere, con una proiezione orizzontale dell'obiettivo costituzionale, l'interesse del minore.

8.- Chiariti i tratti della disciplina che opera quale *tertium comparationis* e la *ratio* della normativa sui legami parentali, con il suo ispirarsi a principi costituzionali, occorre ora verificare se la condizione giuridica del minore adottato in casi particolari possa essere equiparata allo status di figlio minore e se sussistano o meno ragioni che giustifichino il mancato instaurarsi di rapporti civili «tra l'adottato e i parenti dell'adottante», sì da escludere la irragionevolezza della disparità di trattamento.

8.1.- Innanzitutto, l'adozione in casi particolari riguarda i minori e si fonda sull'accertamento giudiziale che essa realizza il «preminente interesse del minore» (art. 57, comma 1, della legge n. 184 del 1983), obiettivo primario e principio ispiratore di tale istituto, come costantemente ribadito anche da questa Corte (sentenze n. 33 e 32 del 2021; n. 221 del 2019; n. 272 del 2017; n. 183 del 1994).

Quanto agli effetti che l'adozione in casi particolari genera, numerosi indici legislativi depongono nel senso del riconoscimento dello status di figlio.

La condizione di figlio adottivo presenta, innanzitutto, i caratteri della tendenziale stabilità e permanenza, nonché dell'indisponibilità, come è tipico di uno status.

Il legislatore, inoltre, si avvale di un lessico inequivoco nell'identificare il rapporto fra genitore e figlio; utilizza cioè un linguaggio ben diverso da quello che adopera per altri istituti anch'essi finalizzati a proteggere il minore, quali la nomina del tutore o l'affidamento temporaneo.

L'adottante, ai sensi dell'art. 48, commi 1 e 2, della legge n. 184 del 1983, assume la «responsabilità genitoriale» e ha «l'obbligo di mantenere l'adottato, di istruirlo ed educarlo conformemente a quanto prescritto dall'art. 147 del codice civile», vale a dire la norma che contempla i «doveri verso i figli». Si applicano, inoltre, gli artt. 330 e seguenti cod. civ. (art. 51, comma 4, e 52, comma 4, della legge n. 184 del 1983).

In sostanza, si sommano la responsabilità genitoriale e i doveri verso i figli agli altri molteplici effetti dell'adozione di matrice codicistica: l'adottante trasmette il suo cognome all'adottato, che diviene suo erede non solo legittimo, ma legittimario; se il figlio adottivo non può o non vuole ereditare dall'adottante, opera la rappresentazione a beneficio dei suoi discendenti; l'adozione determina l'automatica revoca del testamento dell'adottante; sorgono fra adottato e adottante reciproci obblighi alimentari; il figlio adottivo è ricompreso nell'«ambito della famiglia» di cui all'art. 1023 cod. civ.; i vincoli parentali rilevano ai fini dei divieti matrimoniali.

E ancora, se è vero che lo status è appartenenza a una comunità, non può tacersi che il legislatore, ancor prima che la novella di riforma dell'art. 74 cod. civ. alludesse al possibile sorgere di rapporti familiari, ha palesato, con l'art. 57, comma 2, della legge n. 184 del 1983, che l'adozione di un minore non può prescindere dal suo inserimento in un contesto familiare. Nel decidere sull'adozione in casi particolari, il giudice deve verificare non soltanto «l'idoneità affettiva e la capacità di educare e istruire il minore» dell'adottante, ma anche valutare «l'ambiente familiare degli adottanti».

8.2.- Il quadro normativo richiamato palesa, dunque, che il minore adottato ha lo status di figlio e nondimeno si vede privato del riconoscimento giuridico della sua appartenenza proprio a quell'ambiente familiare, che il giudice è chiamato, per legge (art. 57, comma 2, della legge n. 184 del 1983), a valutare, al fine di deliberare in merito all'adozione. Ne consegue che, a dispetto della unificazione dello status di figlio, al solo minore adottato in casi particolari vengono negati i legami parentali con la famiglia del genitore adottivo.

Irragionevolmente un profilo così rilevante per la crescita e per la stabilità di un bambino viene regolato con la disciplina di un istituto, qual è l'adozione del maggiore d'età, plasmato su esigenze prettamente patrimoniali e successorie.

La norma censurata priva, in tal modo, il minore della rete di tutele personali e patrimoniali scaturenti dal riconoscimento giuridico dei legami parentali, che il legislatore della riforma della filiazione, in attuazione degli artt. 3, 30 e 31 Cost., ha voluto garantire a tutti i figli a parità di condizioni, perché tutti i minori possano crescere in un ambiente solido e protetto da vincoli familiari, a partire da quelli più vicini, con i fratelli e con i nonni.

Al contempo, la disciplina censurata lede il minore nell'identità che gli deriva dall'inserimento nell'ambiente familiare del genitore adottivo e, dunque, dall'appartenenza a quella nuova rete di relazioni, che di fatto vanno a costruire stabilmente la sua identità.

8.3.- La connotazione discriminatoria della norma censurata non può, d'altro canto, reputarsi superata adducendo, quale ragione giustificativa della diversità di trattamento del minore adottato in casi particolari, la circostanza che tale adozione non recide i legami con la famiglia d'origine.



In realtà, l'aggiunta dei legami familiari accomunati dallo stipite, da cui deriva il genitore adottivo, a quelli accomunati dallo stipite, da cui discende il genitore biologico, non è che la naturale conseguenza di un tipo di adozione che può pronunciarsi anche in presenza dei genitori biologici e che vede, dunque, il genitore adottivo, che esercita la responsabilità genitoriale, affiancarsi a quello biologico.

Come sottolinea la più recente giurisprudenza di legittimità, «l'adozione in casi particolari ex art. 44 l. adoz. crea un vincolo di filiazione giuridica che si sovrappone a quello di sangue, non estinguendo il rapporto con la famiglia di origine» (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 22 novembre 2021, n. 35840; Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 13 maggio 2020, n. 8847).

Deve, allora, ritenersi che, se l'unicità dello status di figlio si spiega dove serve a evitare il contrasto fra due diverse verità (art. 253 cod. civ.), viceversa, quando è lo stesso legislatore ad affiancare al genitore biologico il genitore adottivo e a sovrapporre due vincoli di filiazione, l'unicità della famiglia si tramuta in un dogma, che tradisce il retaggio di una logica di appartenenza in via esclusiva.

Senonché l'idea per cui si possa avere una sola famiglia appare smentita proprio dalla riforma della filiazione e da come il principio di eguaglianza si è riverberato sullo status filiationis. Il figlio nato fuori dal matrimonio ha, infatti, a ben vedere, due distinte famiglie giuridicamente tra di loro non comunicanti.

Occorre, poi, ulteriormente precisare che la disciplina censurata non trova alcuna giustificazione nell'assunto di evitare una distonia nell'avere una famiglia adottiva, oltre a quella d'origine.

Tale motivazione è, invero, contraddetta dall'esigenza di proteggere l'identità del minore, che è quella di un bambino che vive in un nuovo nucleo familiare, anche se talora continua ad avere dei rapporti con i parenti d'origine o con lo stesso genitore biologico. L'identità stessa del bambino è connotata da questa doppia appartenenza, e disconoscere i legami che scaturiscono dal vincolo adottivo, quasi fossero compensati dai rapporti familiari di sangue, equivale a disconoscere tale identità e, dunque, non è conforme ai principi costituzionali.

Del resto, proprio l'esigenza di rispettare l'identità del minore spiega la necessità di riconoscere i nuovi legami familiari, anche nel caso in cui il bambino orfano venga adottato dai suoi stessi parenti.

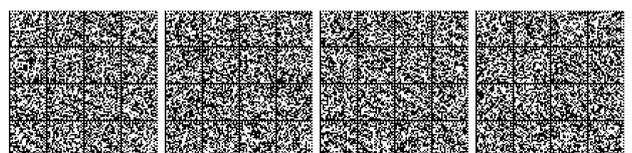
L'adozione già oggi incide giuridicamente sul rapporto dell'adottante con il minore, sicché nel caso in cui, ad esempio, la zia adotta il nipote, al suo precedente ruolo si sovrappone quello di madre adottiva, con tutti gli effetti giuridici che ne conseguono. Non si comprende, allora, perché questo non debba coinvolgere anche gli altri componenti del nucleo familiare.

Ma, soprattutto, se si ripercorre la casistica che dà accesso all'adozione in casi particolari ci si avvede che si tratta di situazioni che richiedono di potenziare le tutele e non certo di ridurle. Vengono in considerazione minori orfani o orfani con disabilità, che sono adottati da terzi quando non vi sia la disponibilità dei parenti (art. 44, comma 1, lettere a e c); minori abbandonati (e dunque senza una famiglia che si prenda cura di loro), ma non adottabili (art. 44, comma 1, lettera d); minori semi-abbandonati, con genitori e famiglie inidonei ad occuparsi adeguatamente di loro (art. 44, comma 1, lettera d); minori che vivono in un nuovo nucleo familiare (art. 44, comma 1, lettera b); minori che hanno un solo genitore (art. 44, comma 1, lettera d).

Si tratta, in sostanza, di bambini o ragazzi per i quali la nuova rete di rapporti familiari non è certo un privilegio, quanto piuttosto costituisce, oltre che un consolidamento della tutela rispetto a situazioni peculiari e delicate, il doveroso riconoscimento giuridico di relazioni, che hanno una notevole incidenza sulla crescita e sulla formazione di tali minori e che non possono essere negate, se non a costo di incidere sulla loro identità.

9.- Evidenziate le ragioni del contrasto con gli artt. 3 e 31, secondo comma, Cost., la norma censurata palesa una violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

La Corte EDU, oltre ad aver interpretato in senso ampio il concetto di vita familiare, di cui all'art. 8 CEDU, includendovi le relazioni adottive che devono creare vincoli non diversi da quelli biologici (Corte EDU, sentenza, 28 novembre 2011, *Negreptis-Giannisis contro Grecia*; sentenza 15 dicembre 2004, *Plau e Puncernau contro Andorra*; sentenza 13 giugno 1979, *Marckx contro Belgio*), ha anche precisato - in una risalente e storica sentenza relativa a una disciplina, che consentiva alla madre non coniugata di creare un legame con la figlia "illegittima" solo tramite l'adozione semplice - che simile istituto determinava una violazione dell'obbligo positivo a garantire la vita familiare. Tale adozione era, infatti, inidonea a far sorgere legami parentali, che - secondo la Corte EDU - rappresentano «una parte considerevole della vita familiare» (Corte EDU sentenza 13 giugno 1979, *Marckx contro Belgio*, paragrafo 45, secondo cui «[i]n the Court's opinion, "family life" within the meaning of Article 8 includes the ties between near relatives, for instance those between grandparents and grandchildren, since such relatives may play a considerable part in family life. "Respect" for a family life so understood implies an obligation for the State to act in a manner calculated to allow these ties to develop normally»).



Al contempo, la Corte EDU ha messo in luce come la filiazione riguardi un profilo basilare dell'identità stessa del minore, il che attrae tale concetto nella nozione di vita privata e familiare (Corte EDU, sentenza 26 settembre 2014, *Mennesson contro Francia*, paragrafi 96-101; sentenza 26 settembre 2014, *Labassee contro Francia*, paragrafi 75-80).

Di recente, poi, la Corte EDU è intervenuta con specifico riferimento alla posizione dei minori nati a seguito del ricorso alla tecnica della surrogazione di maternità - la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - e ha fornito, a riguardo, una duplice indicazione ermeneutica.

Da un lato, ha escluso che dall'art. 8 CEDU si possa inferire un diritto al riconoscimento dei rapporti di filiazione conseguiti all'estero, facendo ricorso alla surrogazione di maternità, e ha dato atto di un ampio margine di apprezzamento spettante agli Stati membri in merito alla possibilità di riconoscere tali rapporti di filiazione (Corte EDU, sentenza 18 agosto 2021, *Valdis Fjölfnisdóttir e altri contro Islanda*, paragrafi 66-70 e 75; sentenza 24 gennaio 2017, *Paradiso e Campanelli contro Italia*, paragrafi 197-199; sentenza *Mennesson*, paragrafo 74; sentenza *Labassee*, paragrafo 58).

Da un altro lato, ove emerga l'esigenza di tutelare l'interesse del minore a preservare un legame che de facto si sia venuto a consolidare con il genitore d'intenzione, la Corte EDU ha sottolineato che, in tal caso, debba essere riconosciuto un rapporto di filiazione anche a tutela della stessa identità del minore (Corte EDU, sentenza *Mennesson*, paragrafi 80, 87 e seguenti; sentenza *Labassee*, paragrafi 75-80; nonché, sulle circostanze che fanno emergere l'interesse del minore da preservare, si veda anche sentenza *Paradiso e Campanelli*, paragrafo 148).

A fronte di tale interesse, la Corte EDU ha poi precisato che gli Stati membri, pur restando liberi di individuare l'istituto più consono a garantire la tutela del minore, nel bilanciamento con le varie esigenze implicate, incontrano nondimeno un limite al loro margine di apprezzamento nella «condizione che le modalità previste dal diritto interno garantiscano l'effettività e la celerità della sua messa in opera, conformemente all'interesse superiore del bambino» (sentenza di questa Corte n. 33 del 2021, che richiama il paragrafo 51, della sentenza della Corte EDU, 16 luglio 2020, *D. contro Francia*; in senso conforme si vedano anche la decisione 12 dicembre 2019, *C. ed E. contro Francia*, paragrafo 42, nonché Corte EDU, grande camera, parere consultivo 9 aprile 2019, paragrafo 54, reso ai sensi del Protocollo n. 16, non ratificato dall'Italia).

Ebbene, poiché il riconoscimento al minore di legami familiari con i parenti del genitore, in conseguenza dell'acquisizione dello stato di figlio, riveste - come si è sopra evidenziato (Corte EDU, sentenza *Marckx*, paragrafo 45) - un significato pregnante e rilevante nella nozione di "vita familiare" e va a comporre la stessa identità del bambino (sentenza *Mennesson*, paragrafi 96-101; sentenza *Labassee*, paragrafi 75-80), si deve ritenere che la norma censurata, ponendosi in contrasto con l'art. 8 CEDU, violi gli obblighi internazionali di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

La declaratoria di illegittimità costituzionale rimuove, dunque, un ostacolo all'effettività della tutela offerta dall'adozione in casi particolari (Corte EDU, sentenza *D. contro Francia*, paragrafo 51; decisione *C. ed E. contro Francia*, paragrafo 42; nonché il parere del 9 aprile 2019, paragrafo 54) e consente a tale istituto, la cui disciplina tiene in equilibrio molteplici istanze implicate nella complessa vicenda, di garantire una piena protezione all'interesse del minore.

10.- In conclusione, l'art. 55 della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui esclude, attraverso il rinvio all'art. 300, secondo comma, cod. civ., l'instaurarsi di rapporti civili tra il minore adottato in casi particolari e i parenti dell'adottante, viola gli artt. 3, 31, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

La rimozione della disposizione censurata nel suo rinvio all'art. 300, secondo comma, cod. civ. non richiede coordinamenti sistematici, poiché, con riferimento alle relazioni parentali, è l'art. 74 cod. civ., come novellato nel 2012, che svolge tale precipua funzione.

La declaratoria di parziale illegittimità costituzionale non fa che rimuovere l'ostacolo legislativo che impediva di riferire il richiamo al figlio adottivo, di cui all'art. 74 cod. civ., al minore adottato in casi particolari.

Tale esito consente, pertanto, l'espansione dei legami parentali tra il figlio adottivo e i familiari del genitore adottante che condividono il medesimo stipite, mantenendo - grazie alla definizione adamantina dell'art. 74 cod. civ. - la distinzione fra i parenti della linea adottiva e quelli della linea biologica.

La chiarezza del meccanismo disegnato dall'art. 74 cod. civ. permette, di riflesso, di applicare, in maniera del tutto lineare, le conseguenze e gli effetti giuridici che nel sistema normativo discendono dalla sussistenza dei legami familiari, sicché potranno applicarsi al figlio adottivo tutte le norme che hanno quale presupposto l'esistenza di rapporti civili fra l'adottato e i parenti dell'adottante.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nella parte in cui, mediante rinvio all'art. 300, secondo comma, del codice civile, prevede che l'adozione in casi particolari non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220079

n. 80

*Ordinanza 22 febbraio - 29 marzo 2022*

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

**Legge - Procedimento legislativo - Approvazione, mediante apposizione di questione di fiducia, di undici disegni di legge di conversione di altrettanti decreti-legge adottati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla deputata Sara Cunial nei confronti del Governo della Repubblica - Lamentata menomazione delle prerogative spettanti ai parlamentari - Inammissibilità del ricorso.**

- Disegno di legge A.C. 2463, di conversione del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18; disegno di legge A.C. 2547, di conversione del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28; disegno di legge A.C. 2500-A/R, di conversione del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34; disegno di legge A.C. 2617, di conversione del decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83; disegno di legge A.C. 2828, di conversione del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137; disegno di legge A.C. 3002, di conversione del decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25; disegno di legge A.C. 3099, di conversione del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41; disegno di legge A.C. 3132-A/R, di conversione del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73; disegno di legge A.C. 3146-A/R, di conversione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77; disegno di legge A.C. 3243, di conversione del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80; disegno di legge A.C. 3264-A, di conversione del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111.
- Costituzione, artt. 64, 67 e 70.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

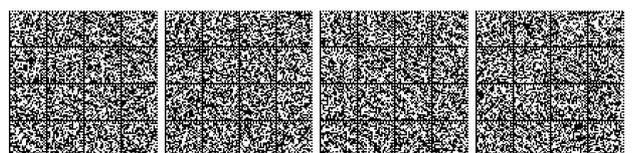
nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'*iter* di approvazione, con apposizione della questione di fiducia, dei disegni di legge A.C. n. 2463 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi); A.C. n. 2547 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19); A.C. n. 2500-A/R (Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19); A.C. n. 2617 (Conversione in legge del decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, recante misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020); A.C. n. 2828 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19); A.C. n. 3002 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25, recante disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2021); A.C. n. 3099 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19); A.C. n. 3132-A/R (Conversione in legge del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali); A.C. n. 3146-A/R (Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure); A.C. n. 3243, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», e A.C. n. 3264-A (Conversione in legge del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111, recante misure urgenti per l'esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, universitarie, sociali e in materia di trasporti), promosso da Sara Cunial, nella qualità di deputata, con ricorso depositato in cancelleria il 25 ottobre 2021 ed iscritto al n. 6 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2021, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 22 febbraio 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2022.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 25 ottobre 2021, la deputata Sara Cunial ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo della Repubblica, chiedendo che si accerti la menomazione delle attribuzioni conferite ai sensi dell'art. 67 della Costituzione, «nel rispetto del regolamento di cui all'articolo 64 del Testo fondamentale vigente e nella funzione legislativa ex articolo 70 Cost.»;

che tale menomazione deriverebbe «dall'approvazione, con apposizione della questione di fiducia», di undici disegni di legge di conversione: in particolare, del disegno di legge A.C. n. 2463 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi); del disegno di legge A.C. n. 2547 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19); del disegno di legge A.C. n. 2500-A/R (Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19); del disegno di legge A.C. n. 2617 (Conversione in legge del decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, recante misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020); del disegno di legge A.C. n. 2828 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19); del



disegno di legge A.C. n. 3002 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25, recante disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2021); del disegno di legge A.C. n. 3099 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19); del disegno di legge A.C. n. 3132-A/R (Conversione in legge del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali); del disegno di legge A.C. n. 3146-A/R (Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure); del disegno di legge A.C. n. 3243, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», e, da ultimo, del disegno di legge A.C. n. 3264-A (Conversione in legge del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111, recante misure urgenti per l'esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, universitarie, sociali e in materia di trasporti);

che si rappresenta, in premessa, che la ricorrente avrebbe partecipato attivamente ai lavori parlamentari nel periodo dal 29 gennaio 2020 al 7 ottobre 2021, prendendo parte a 2752 votazioni su un totale di 3855;

che, quanto alla legittimazione soggettiva a sollevare conflitto, il ricorso illustra come, a partire dall'ordinanza n. 149 del 2016, questa Corte avrebbe conferito al parlamentare la qualifica di potere dello Stato, delineando un orientamento consolidato, non scalfito dalle ordinanze n. 277 e n. 280 del 2017, in occasione delle quali essa si sarebbe vista costretta a dichiarare l'inammissibilità dei conflitti a causa della impalpabilità delle argomentazioni spese nei ricorsi e del carattere cumulativo delle censure;

che, infatti, nell'ordinanza n. 17 del 2019, si è affermato che «[l]o status costituzionale del parlamentare comprende [...] un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente»;

che, ad avviso della ricorrente, sin dalla sentenza n. 379 del 1996, questa Corte avrebbe riconosciuto in capo ai parlamentari alcuni diritti che gli appartenerebbero quali membri delle Camere, che si sommerebbero a quelli di cui godono in quanto «persone», inserendo, poi, nell'ordinanza n. 177 del 1998, «una “clausola di sicurezza”», per non escludere che il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere per conflitto tra poteri dello Stato;

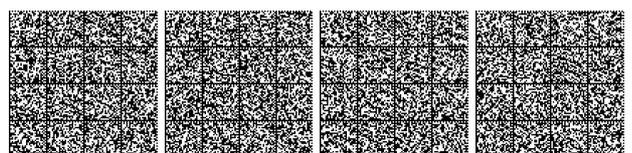
che nell'ordinanza n. 149 del 2016 si sarebbe precisato che il singolo parlamentare può sollevare il conflitto per la «violazione degli artt. 1 comma 2, 67, 71 e 72 comma 1 e 4 Cost.» e che, a tali fini, sul ricorrente grava l'onere di dimostrare come gli atti impugnati abbiano menomato le sue attribuzioni, non bastando la denuncia della loro lesione su un piano astratto;

che, più di recente, questa Corte avrebbe affermato che sia censurabile in questa sede «un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari» (è citata l'ordinanza n. 274 del 2019);

che «[u]n'applicazione concreta della violazione appena prospettata e potenzialmente applicabile al presente ricorso attiene la vicenda attinente all'approvazione della legge di bilancio del 2019 e alla relativa ordinanza n. 17/2019», la quale presenterebbe similarità con i casi alla base dell'odierno conflitto;

che, infatti, «[c]ome evidenziato in quest'ultima, l'adozione di una legge in tempi contingentati può essere sintomo di violazione del giusto procedimento legislativo», impedendosi al parlamentare di esprimere voti e opinioni (art. 68 Cost.) e, comunque sia, di svolgere liberamente il suo mandato (art. 67 Cost.), esercitando il potere di iniziativa legislativa e quello di proporre emendamenti;

che, nell'odierno conflitto, sarebbero evidenti le menomazioni «appena indicate poiché si tratta della conversione in legge di decreti-legge adottati per affrontare la gestione della situazione derivante dall'emergenza sanitaria causata dalla diffusione dell'agente patogeno SarsCov2 i quali, a loro volta, rinviavano per la loro attuazione a fonti secondarie di produzione del diritto (DPCM). A causa del contenuto dei decreti-legge e dei relativi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* la maggior parte della disciplina ed il relativo bilanciamento degli interessi costituzionali contrapposti risultavano essere declinati nei secondi e non nei primi, poiché essi risultavano contenere delle mere disposizioni in bianco e delle clausole di autorizzazione alla adozione di dette fonti secondarie»;



che, dunque, dall'abuso del procedimento legislativo deriverebbe il pregiudizio alle prerogative del singolo parlamentare in sede di conversione dei decreti in legge;

che, per converso, il contesto pandemico richiederebbe una discussione parlamentare ampia e la conversione dei decreti-legge non dovrebbe essere sottoposta alla questione di fiducia: sarebbe evidente la menomazione delle funzioni della deputata, non avendo potuto Sara Cunial proporre emendamenti che venissero discussi in sede di conversione;

che la questione di fiducia sarebbe, inoltre, capace di determinare discriminazioni tra deputati e senatori, poiché - in una sorta di «monocameralismo rafforzato» - solamente un ramo del Parlamento esaminerebbe il testo «condannando gli altri parlamentari [...] al silenzio», e l'elemento lesivo delle loro attribuzioni costituzionali risulterebbe proprio l'«utilizzo della questione di fiducia»;

che scopo del ricorso è la denuncia delle «trasformazioni patologiche» dell'istituto in questione, «letali nelle loro conseguenze» e derivanti dalla posizione della fiducia su un maxi-emendamento, che evita qualsiasi «snaturamento dell'originaria proposta del Governo», aggirando i vincoli costituzionali che richiedono la votazione di alcune leggi articolo per articolo, dovendosi, peraltro, rilevare «una sostanziale difformità tra la materia oggetto dell'emendamento ed il titolo del decreto-legge»;

che tutto ciò significherebbe la sostanziale «rinuncia da parte del Parlamento, in favore del Governo, dell'esercizio della propria competenza legislativa garantita dalla Costituzione», atteso che se «le Camere del Parlamento non potessero esercitare il loro potere di emendamento si assisterebbe ad una limitazione dell'esercizio della funzione legislativa che risulta essere loro affidata»;

che, d'altro canto, l'art. 94, quarto comma, Cost. - ove prescrive che il mancato accoglimento di una «proposta del Governo» non comporta obbligo di dimissioni - si riferirebbe, oltre che all'iniziativa legislativa, anche alle proposte di emendamenti;

che, in conclusione, secondo la ricorrente, movendo dal presupposto che al Parlamento è riconosciuta la possibilità di emendare i decreti-legge, si dovrebbe accertare che la posizione della questione di fiducia produce «non solamente una immodificabilità del testo ma anche la degradazione del ruolo del Parlamento a quello di ausiliario del Governo», e ha determinato, per l'onorevole Cunial, «l'impossibilità di partecipare al procedimento legislativo mediante l'esame del testo e la possibile presentazione di emendamenti»;

che la ricorrente chiede - previa decisione di ammissibilità del conflitto - che questa Corte verifichi l'avvenuta menomazione delle sue prerogative costituzionali e annulli, conseguentemente, «gli atti incidenti sulle stesse».

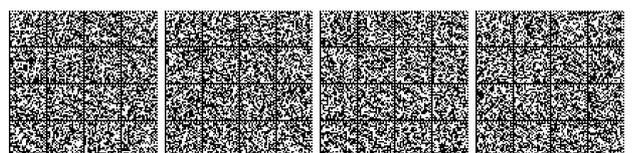
Considerato che l'onorevole Sara Cunial, quale deputata in carica, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo della Repubblica, chiedendo che si accerti la menomazione delle attribuzioni conferite ai sensi dell'art. 67 della Costituzione, «nel rispetto del regolamento di cui all'articolo 64 del Testo fondamentale vigente e nella funzione legislativa ex articolo 70 Cost.»;

che le dedotte lesioni deriverebbero «dall'approvazione, con apposizione della questione di fiducia», di undici disegni di legge di conversione di decreti-legge adottati - tra il marzo 2020 e l'agosto 2021 - per fronteggiare l'emergenza sanitaria, economica e sociale seguita alla diffusione del virus Sars-Cov-2;

che, come questa Corte avrebbe riconosciuto nell'ordinanza n. 17 del 2019, «l'adozione di una legge in tempi contingentati può essere sintomo di violazione del giusto procedimento legislativo», impedendo al parlamentare di esprimere voti e opinioni (art. 68 Cost.) e, comunque sia, di svolgere liberamente il suo mandato (art. 67 Cost.), esercitando il potere di iniziativa legislativa e quello di proporre emendamenti (artt. 71 e 72 Cost.);

che, nella tesi della ricorrente, l'aggiramento dei vincoli costituzionali che richiedono la votazione articolo per articolo e l'impossibilità di modificare il disegno di legge governativo causerebbero un pregiudizio alle prerogative del parlamentare in sede di conversione dei decreti in legge;

che, peraltro, ulteriori violazioni dell'ordinamento costituzionale sarebbero provocate, in primo luogo, dalla circostanza che i decreti-legge, successivamente convertiti, demanderebbero «la loro attuazione a fonti secondarie di produzione del diritto (DPCM)», cosicché gli «interessi costituzionali contrapposti risultavano essere declinati nei secondi e non nei primi»; in secondo luogo, dalla discriminazione tra deputati e senatori, poiché - in una sorta di «monocameralismo rafforzato» - solamente un ramo del Parlamento esaminerebbe il testo «condannando gli altri parlamentari [...] al silenzio»; in terzo luogo, dalla «rinuncia da parte del Parlamento, in favore del Governo, dell'esercizio della propria competenza legislativa»;



che - sebbene il ricorso articoli censure sui vizi delle fonti normative e sul rispetto degli equilibri istituzionali propri della forma di governo italiana - ritiene questa Corte che la principale doglianza risulti essere la menomazione delle attribuzioni costituzionali dell'onorevole Cunial, in specie del diritto di voto e del potere di emendamento, determinata dall'«utilizzo della questione di fiducia», in occasione della conversione in legge di undici decreti-legge adottati nel periodo della pandemia da COVID-19;

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 dalle norme costituzionali;

che l'ordinanza di questa Corte n. 17 del 2019 ha riconosciuto l'esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, affermando che - qualora risultino lese da altri organi parlamentari - esse possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato;

che tali sono le prerogative, legate «all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo «opinioni» e «voti» (ai quali si riferisce l'art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l'area della insindacabilità); segnatamente, nell'ambito della funzione legislativa che viene in rilievo nel presente conflitto, le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito «a ciascun membro delle Camere» dall'art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.)» (ordinanza n. 17 del 2019);

che il potere di presentare proposte emendative, di cui si denuncia la menomazione, è, dunque, astrattamente ricompreso nel potere di iniziativa legislativa conferito al parlamentare;

che la stessa ordinanza n. 17 del 2019 ha, tuttavia, precisato che «[l]a legittimazione attiva del singolo parlamentare deve [...] essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto», essendo necessario, ai fini dell'ammissibilità dello stesso, che il ricorrente alleggi «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione» delle proprie prerogative costituzionali;

che la medesima esigenza è stata, successivamente, ribadita dalle ordinanze n. 274 e n. 275 del 2019, nonché, da ultimo, dalle ordinanze n. 255 e 256 del 2021, ove si è chiarito che la legittimazione soggettiva deve fondarsi sull'allegazione di vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari, ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione;

che tale condizione, nel presente caso, non è soddisfatta;

che, infatti, il ricorso omette completamente la ricostruzione delle circostanze in cui si sarebbero verificate le dedotte menomazioni ed è carente di informazioni sull'effettiva partecipazione della ricorrente alla discussione e al voto sui disegni di legge di conversione, non chiarendo se e quanti emendamenti ella abbia proposto, né il loro contenuto, e non dando conto del fatto che sia stata richiesta, consentita o negata, l'illustrazione delle proposte emendative;

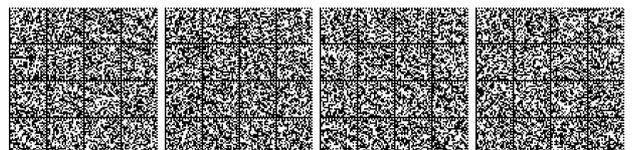
che, dunque, se all'«utilizzo della questione di fiducia» si riconduce automaticamente la lesione delle attribuzioni del parlamentare, è, all'inverso, assente finanche l'allegazione dei pregiudizi materialmente subiti, nelle undici occasioni in cui sarebbe stato inibito l'esercizio delle dette attribuzioni;

che, in definitiva, il ricorso non offre - sul piano concreto - elementi che portino alla valutazione di questa Corte una evidente violazione delle prerogative della deputata ricorrente, e si rivela, così, inammissibile (ordinanza n. 197 del 2020);

che tali carenze determinano la difficoltà di individuare con esattezza gli atti asseritamente lesivi: anche per una certa ambiguità del ricorso - che censura ora «l'approvazione, con apposizione della questione di fiducia», ora «l'utilizzazione della questione di fiducia» - le menomazioni potrebbero dipendere dalla posizione della questione di fiducia, dall'approvazione della legge di conversione o dalle decisioni del presidente d'assemblea in ordine all'illustrazione o al reciso respingimento delle proposte emendative;

che questa Corte ha già escluso, in un conflitto promosso dal singolo parlamentare nei confronti del Governo, che il primo possa rappresentare l'intero organo cui appartiene, perché il singolo parlamentare non è «titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo» (ordinanze n. 67 del 2021 e n. 181 del 2018);

che, pertanto, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile, rimanendo assorbito ogni altro profilo d'inammissibilità.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla deputata Sara Cunial, indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220080





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 17

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2022*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Abruzzo - Operatori delle Forze Armate, delle Forze di Polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e della Polizia locale e altri ivi previsti - Accesso al pronto soccorso a seguito di infortunio durante il servizio o per ragioni di servizio - Previsto esonero dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria in relazione alle prestazioni erogate anche in caso di dimissione in codice bianco - Ulteriore esonero in relazione a eventuali successive prestazioni strettamente correlate all'infortunio per un periodo massimo di due anni a decorrere dal giorno dell'evento traumatico - Disposizioni attuative dell'esonero - Disciplina che non determina maggiori spese a carico del bilancio regionale - Riconoscimento dell'esonero nell'ambito delle risorse del fondo sanitario assegnate annualmente alle aziende sanitarie regionali.**

- Legge della Regione Abruzzo 21 dicembre 2021, n. 27 (Esonero dalla compartecipazione della spesa sanitaria per gli operatori delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della Polizia locale e modifiche alla l.r. 30/2002), artt. 1, commi 1 e 2; 2, commi 1 e 2; e 4, comma 1.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura generale dello Stato (fax: 06/96514000; indirizzo PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12;

Contro la Regione Abruzzo (C.F. 80003170661), in persona del Presidente *pro tempore*, con sede a L'Aquila - via Leonardo da Vinci n. 6 - e con domicilio digitale presso i seguenti indirizzi PEC drg@pec.regione.abruzzo.it - dpa@pec.regione.abruzzo.it - avvocatura@pec.regione.abruzzo.it tratti dal registro «IPA»;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 21 dicembre 2021, n. 27, pubblicata nel BUR - Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo del 24 dicembre 2021, n. 202, nonché degli articoli 2, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della stessa legge regionale in quanto norme strettamente connesse e consequenziali, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 18 febbraio 2022.

Nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 202 del 24 dicembre 2021 è stata pubblicata la legge regionale n. 27 del 21 dicembre 2021, intitolata «Esonero dalla compartecipazione della spesa sanitaria per gli operatori delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della Polizia locale e modifiche alla legge regionale n. 30/2002».

La legge regionale è censurabile relativamente alle disposizioni contenute ai commi 1 e 2 dell'art. 1, rubricato «Definizioni ed oggetto dell'esonero», in quanto violano disposizioni statali che costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione; gli articoli 81 e l'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione in materia di livelli essenziali di assistenza.

Pertanto, le suddette disposizioni, unitamente a quelle della stessa legge regionale ad esse strettamente connesse e consequenziali di cui agli articoli 2, commi 1 e 2, e 4, comma 1, vengono impugnate con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti



## MOTIVI

Violazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311; violazione dell'art. 81 e dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione in materia di livelli essenziali di assistenza, in relazione all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

L'art. 1, commi 1 e 2, della legge oggetto di censura stabilisce che:

«1. Gli operatori delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della Polizia locale, nonché gli operatori delle associazioni e cooperative impegnati in attività di emergenza-urgenza, soccorso, ordine pubblico, sicurezza e protezione civile, che accedono in pronto soccorso a seguito di infortunio durante il servizio o per ragioni di servizio, sono esonerati dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria in relazione alle prestazioni erogate anche in caso di dimissione in codice bianco.

2. Indipendentemente dal codice di dimissione dal pronto soccorso, gli stessi operatori sono altresì esonerati dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria in relazione ad eventuali successive prestazioni strettamente correlate all'infortunio per un periodo massimo di due anni a decorrere dal giorno dell'evento traumatico».

A tali disposizioni sono imprescindibilmente connesse quelle previste nella stessa legge regionale all'art. 2, commi 1 e 2, nonché all'art. 4, comma 1.

In particolare, l'art. 2, rubricato «Disposizioni attuative dell'esonero», stabilisce che:

«1. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, con propria deliberazione, fornisce criteri e indicazioni operative alle ASL in ordine all'applicazione temporanea di cui all'art. 1.

2. L'esenzione si applica a decorrere dalla pubblicazione sul BURAT della deliberazione di cui al comma 1».

L'art. 4, rubricato «Invarianza finanziaria», stabilisce al comma 1 che:

«1. Dall'applicazione dell'art. 1 non derivano maggiori spese a carico del bilancio regionale. L'esonero di cui all'art. 1 è riconosciuto nell'ambito delle risorse del Fondo sanitario assegnate annualmente alle Aziende sanitarie regionali e stanziare nella Missione 13 - Programma 1 del bilancio regionale».

La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 deve, pertanto, estendersi anche alle predette disposizioni di cui agli articoli 2 e 4.

Le disposizioni dell'art. 1, commi 1 e 2, in esame si pongono in contrasto con i parametri costituzionali denunciati poiché le previsioni di forme di esonero dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria in relazione alle prestazioni erogate in regime di pronto soccorso non sono attualmente incluse tra quelle indicate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»; disposizione quest'ultima che, nel riordino della disciplina in materia sanitaria, è dedicata alla tutela del diritto alla salute, alla programmazione sanitaria ed alla definizione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza.

La norma regionale in esame si configura, pertanto, come un livello ulteriore di assistenza.

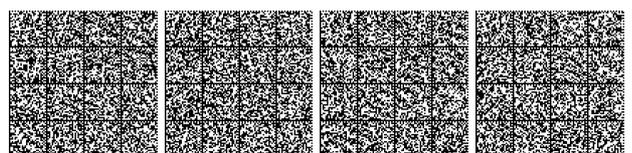
La Regione Abruzzo, inoltre, essendo in Piano di rientro dal disavanzo sanitario è assoggettata al divieto di spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», con cui sono stati previsti specifici adempimenti per le regioni che presentino un bilancio sanitario deficitario.

La regione, quindi, non può garantire alcun livello ulteriore di assistenza rispetto a quanto già previsto dalla legislazione statale.

L'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale, nella parte in cui destina a prestazioni non incluse nei livelli essenziali di assistenza risorse del Servizio sanitario regionale, distoglie queste ultime dalla finalità cui sono vincolate ponendosi in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione per violazione dei principi fondamentali dettati nella materia del coordinamento della finanza pubblica, nonché in contrasto con l'art. 81 della Costituzione per violazione dei principi di adeguata copertura finanziaria e con l'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione per violazione delle competenze statali in materia di livelli essenziali di assistenza.

Le leggi statali che stabiliscono i livelli essenziali sono, infatti, destinate a porsi come parametro interposto di costituzionalità delle leggi regionali emanate anche nell'ambito della competenza primaria.

Nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, comma 3, lettera *m*) della Costituzione rientra certamente la definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza in materia sanitaria.



Come affermato da codesta Corte costituzionale, «la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale», seppure la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolga necessariamente le regioni (Corte costituzionale, sentenza n. 169 del 2017).

L'interdipendenza dei parametri evocati - anche nel riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione che impone di costruire gli equilibri inerenti all'esercizio di competenza e all'intero triennio - discende dallo statuto fondante del Servizio sanitario nazionale, il quale garantisce la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività. Il Servizio sanitario nazionale assicura i livelli essenziali e uniformi di assistenza, come definiti dal Piano sanitario nazionale e come individuati contestualmente alla identificazione delle risorse finanziarie (art. 1, della legge 30 dicembre 1992, n. 502, recante «Riordino della disciplina sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421»). (Corte costituzionale, sentenza 10 aprile 2020, n. 62 nel riferimento ai parametri di cui agli articoli 81, terzo comma e 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione).

D'altro canto, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha più volte affermato la vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario (*ex plurimis*, sentenze n. 172 del 2018, n. 278 del 2014, n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011) e ha altresì precisato che, di regola, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica sono funzionali a preservare l'equilibrio economico finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. (Corte costituzionale, sentenza n. 82 del 2015).

L'equilibrio di bilancio regionale e degli enti che curano sul territorio della regione il servizio sanitario è condizione necessaria, seppur di per sé non sufficiente, per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni (Corte costituzionale, sentenza n. 62 del 2020, cit.).

È ancora stato affermato che «alla Regione, soggetta ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali, come questa Corte ha costantemente affermato (*ex plurimis*, sentenza n. 130 del 2020, punto 3.3. del Considerato in diritto). La vincolatività dei piani è da considerarsi espressione del principio fondamentale relativo al contenimento della spesa pubblica sanitaria, direttamente correlato al principio di coordinamento della finanza pubblica» (in tal senso Corte costituzionale, sentenza, 12 marzo 2021, n. 36).

Codesta ecc.ma Corte costituzionale ha da ultimo ribadito come il sistema italiano di tutela della salute si sviluppi su due livelli di governo: quello statale, che definisce i livelli essenziali di assistenza che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; e quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto dei LEA; sicché «La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare una gestione del sistema sanitario efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio» (Corte costituzionale, sentenza 8 luglio 2021, n. 142, e già in termini Corte costituzionale sentenza 10 aprile 2020, n. 62 del 2020 cit.)

Con tale pronuncia è stato in conclusione riaffermato il principio secondo cui, nella fase di rientro dal deficit, è precluso alla regione e agli enti, finanziati per assicurare le prestazioni sanitarie sul territorio di riferimento, di deliberare spese per l'erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli essenziali.

Pertanto, l'art. 1, commi 1 e 2, della legge in esame viola sia il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, inteso quale principio fondamentale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» che ha valenza di principio generale, sia gli articoli 81 e 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione, in quanto la Regione Abruzzo, impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, deve osservare il divieto di effettuare spese non obbligatorie e non destinare a prestazioni non incluse nei livelli essenziali di assistenza risorse del Servizio sanitario regionale distogliendole dalla finalità cui sono vincolate.

P. T. M.

*Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 21 dicembre 2021, n. 27, pubblicata nel BUR del 24 dicembre 2021, n. 202, nonché gli articoli 2, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della stessa legge regionale in quanto strettamente connessi e consequenziali.*



Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 18 febbraio 2022, della determinazione di impugnare la legge della Regione Abruzzo 21 dicembre 2021, n. 27;
2. la copia della legge regionale impugnata pubblicata nel BUR del 24 dicembre 2021, n. 202.

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

Roma, 22 febbraio 2022

*L'Avvocato dello Stato:* FIDUCCIA

22C00041

N. 18

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2022  
(della Regione Veneto)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Personale sanitario - Legge di bilancio 2022 - Adozione, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Previsione che le Regioni, sulla base della metodologia adottata, predispongono il piano dei fabbisogni triennali per il Servizio sanitario regionale - Disciplina del procedimento di valutazione e di approvazione del predetto piano.**

**Comuni, Province e Città metropolitane - Opere pubbliche - Legge di bilancio 2022 - Contributi ai Comuni per investimenti in progetti di rigenerazione urbana - Individuazione dei Comuni che possono richiedere i contributi e delle tipologie di opere che ne possono formare oggetto - Previsione che l'ammontare del contributo a ciascun Comune è determinato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno 2022.**

**Istruzione - Formazione professionale - Legge di bilancio 2022 - Linee guida in materia di tirocini diversi da quelli curriculari - Previsione della definizione con accordo tra il Governo e le Regioni, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Criteri per la definizione delle linee guida.**

- Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), art. 1, commi 269, 534, 535, 536, 537 e 721.

#### ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso ex art. 127 della Costituzione della Repubblica italiana della REGIONE VENETO (C.F. 80007580279 — P.IVA 02392630279), in persona del Presidente della Giunta Regionale dott. Luca Zaia (C.F. ZAILCU68C27C9570), rappresentato e difeso, dagli avv.ti Giacomo Quarneri (CF. QRNGCM77L07E730G), Coordinatore dell'Avvocatura regionale e Andrea Manzi (CF. MNZNDR64T261804V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Alberico II, n. 33. (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata: giacomo.quarneri@venezia.pecavvocati.it; andreamanzi@ordineavvocatiroma.org) nei confronti del PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 534, 535, 536, 537 e 721 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024", pubblicata in Suppl. Ordinario n. 49 alla Gazz. Uff., 31 dicembre 2021, n. 310, per violazione degli art. 3, 32, 97, 117, commi 3 e 4, 118, 119 e 120 della Costituzione della Repubblica italiana.



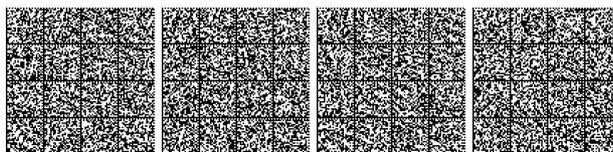
I commi 269, 534, 535, 536, 537 e 721 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024", ledono le competenze regionali riconosciute e tutelate dalla Costituzione della Repubblica italiana, in violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, commi 3 e 4, 118, 119 e 120 Cost., per le seguenti ragioni di

#### DIRITTO

ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELL'ART. 1. COMMA 269 DELLA LEGGE 30 DICEMBRE 2021, N. 234 RECANTE "BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2022 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2022-2024", PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 32, 97 E 117, COMMA 4 DELLA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Il comma 269 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 ha modificato l'art. 11 del Decreto Legge 30 aprile 2019, n. 35, il quale statuisce che: " 1. A decorrere dal 2019, la spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni, nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato e ferma restando la compatibilità finanziaria, sulla base degli indirizzi regionali e in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, non può superare il valore della spesa sostenuta nell'anno 2018, come certificata dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'Intesa 23 marzo 2005 sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, o, se superiore, il valore della spesa prevista dall'articolo 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. I predetti valori sono incrementati annualmente, a livello regionale, di un importo pari al 10 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente. Nel triennio 2019-2021 la predetta percentuale è pari al 10 per cento per ciascun anno. Qualora nella singola Regione emergano, sulla base della metodologia di cui al sesto periodo, obiettivi ulteriori fabbisogni di personale rispetto alle facoltà assunzionali consentite dal presente articolo, valutati congiuntamente dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, può essere concessa alla medesima Regione un'ulteriore variazione del 5 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'anno precedente, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale. Tale importo include le risorse per il trattamento accessorio del personale, il cui limite, definito dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018. Dall'anno 2022 l'incremento di cui al quarto periodo è subordinato all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, nel rispetto del valore complessivo della spesa di personale del Servizio sanitario nazionale determinata ai sensi dei precedenti periodi, adotta con decreto la suddetta metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, in coerenza con quanto stabilito dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, e dall'articolo 1, comma 516, lettera c), della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e con gli standard organizzativi, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza territoriale, anche ai fini di una graduale revisione della disciplina delle assunzioni di cui al presente articolo. Le regioni, sulla base della predetta metodologia, predispongono il piano dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale, che sono valutati e approvati dal tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12, comma 1, dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 7 maggio 2005, congiuntamente al Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all'articolo 9, comma 1, della medesima intesa, anche al fine di salvaguardare l'invarianza della spesa complessiva".

Le disposizioni inserite nel corpo della norma (Dall'anno 2022 .....spesa complessiva.) prevedono, tra l'altro, che le regioni predispongano un Piano dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale, sottoposto alla valutazione e all'approvazione del Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12, comma 1, dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, congiuntamente al Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all'articolo 9, comma 1, della medesima intesa.



Al fine di comprendere la portata lesiva della disposizione in parola occorre esaminare, in via prodromica, la natura, la funzione e gli effetti propri dello strumento organizzatorio costituito dal Piano triennale del fabbisogno di personale delle pubbliche amministrazioni.

Esso costituisce il principale strumento di pianificazione organizzatoria delle risorse umane delle pubbliche amministrazioni, diretto ad “ottimizzare l’impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini” (art. 6, comma 2, d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165)

Deve essere adottato annualmente da ciascuna amministrazione, anche di livello regionale o locale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo adottate con decreti di natura non regolamentare dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, d’intesa con la Conferenza Unificata, ove interessi le regioni, gli enti regionali, il sistema sanitario nazionale e gli enti locali.

L’efficacia cogente e il ruolo programmatico decisivo di tale Piano emerge non solo dalla previsione del divieto di assumere nuovo personale, in caso di mancata adozione dello stesso, ma anche dal carattere vincolante dei suoi contenuti rispetto al Piano integrato di attività e organizzazione, recentemente introdotto dall’art. 6 del Decreto Legge 9 giugno 2021, n. 80.

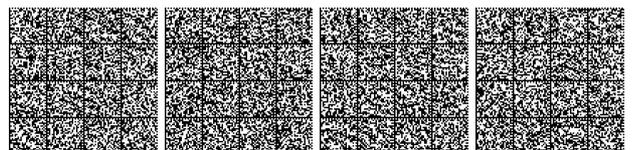
La previsione di un Piano dei fabbisogni triennali di personale per il servizio sanitario regionale, dunque, introduce uno strumento pianificatorio di secondo livello, sovraordinato rispetto agli ‘ordinari’ Piani triennali del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario regionale, il che, non può che produrre effetti conformativi rispetto al contenuto di questi ultimi. Tale sovrapposizione si traduce in una lesione dell’autonomia organizzatoria degli enti del servizio sanitario regionale e, dunque, delle Regioni, che “attraverso le unità sanitarie locali, assicurano i livelli essenziali di assistenza” (art. 3, comma 1, d. lgs. n. 502/1992), in violazione dell’articolo 117, commi 3 e 4, della Costituzione.

In particolare, la lesione si manifesta laddove è previsto che l’efficacia del novello Piano dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale sia sottoposto alla valutazione ed all’approvazione da parte di organismi tecnici a composizione mista statale e regionale, quali sono il Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all’articolo 12, comma 1, dell’intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ed il Comitato paritetico permanente per la verifica dell’erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all’articolo 9, comma 1, della medesima intesa, i quali, in tal modo, vengono ad ingerirsi direttamente dei profili organizzatori degli enti del SSR.

La verifica e l’approvazione dei piani triennali dei fabbisogni di personale del servizio sanitario regionale e delle aziende sanitarie locali afferisce, infatti, a profili pubblicistico-organizzativi riconducibili alla materia dell’organizzazione regionale, che costituisce competenza esclusiva delle Regioni ai sensi dell’art. 117, comma 4, Cost. nonché alla materia “tutela della salute” di cui all’art. 117, comma 3, Cost.

Peraltro, anche a voler ritenere che il Piano dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale previsto dalla disposizione impugnata rilevi unicamente al fine di godere dell’ulteriore variazione del 5 per cento dell’incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all’anno precedente prevista dall’art. 11 del Decreto Legge 30 aprile 2019, n. 35, nondimeno, il rilevato e inevitabile effetto conformativo del Piano in parola rispetto ai Piani dei fabbisogni di personale delle aziende del Servizio sanitario regionale sarebbe, comunque, idoneo a determinare, oltre ad un’illegittima compressione dell’autonomia organizzatoria degli enti del SSR, anche inevitabili esiti contraddittori e incongruenze nella rilevazione dei fabbisogni da parte di soggetti diversi, il che testimonia l’intrinseca irragionevolezza di una disposizione che affida ad un medesimo strumento pianificatorio, duplicato e dal contenuto sovrapposto, effetti diversificati, ma al contempo intersecantesi, in tal modo violando gli artt. 3 e 97 della Costituzione della Repubblica italiana in uno con l’art. 117, comma 3, della Costituzione che attribuisce alle Regioni la competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute.

L’esito desultorio emergente dall’applicazione della disposizione di legge statale impugnata si traduce, infine, in una lesione dell’art. 32 della Costituzione, in uno con l’art. 117, comma 3, della Costituzione, in quanto la prevista approvazione del Piano dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale senza che siano previsti termini perentori di adozione del decreto del Ministro della Salute, contenente la metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale, ovvero, quanto alla fase integrativa dell’efficacia, senza che siano prescritti termini e forme di silenzio significativo per il caso di mancata approvazione, farebbe sì che, nelle more della conclusione di tale articolato e temporalmente incerto *iter*, le aziende ed enti del Servizio SR, non potrebbero, in conformità a quanto stabilito in via di principio generale dall’articolo 6, comma 6 del D.Lgs. 165/2001 e in particolare, dall’art. 11 del Decreto Legge 30 aprile 2019, n. 35, disporre assunzioni di personale (aggiuntivo e necessario), compromettendo, pertanto, l’erogazione delle prestazioni sanitarie e la garanzia dei livelli essenziali di assistenza.



Si chiede, perciò, che sia dichiarata in toto l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, ovvero, in subordine, nella parte in cui sottopone i previsti Piani triennali dei fabbisogni di personale del servizio sanitario regionale alla verifica e approvazione del Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12, comma 1, dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, congiuntamente al Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all'articolo 9, comma 1, della medesima intesa.

ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELL'ART. 1. COMMII 534, 535, 536, 537 DELLA LEGGE 30 DICEMBRE 2021, N. 234 RECANTE "BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2022 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2022-2024", PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 117, COMMA 3, 118 E 119 COST. E DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE DI CUI ALL'ART. 120 COST.

Il comma 534 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 statuisce che: "Al fine di favorire gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, sono assegnati ai comuni di cui al comma 535 contributi per investimenti nel limite complessivo di 300 milioni di euro per l'anno 2022".

Il successivo comma 535 prevede che possano richiedere i contributi:

a) i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti che, in forma associata, presentano una popolazione superiore a 15.000 abitanti, nel limite massimo di 5.000.000 di euro. La domanda è presentata dal comune capofila;

b) i comuni che non risultano beneficiari delle risorse attribuite con il decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di cui all'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 gennaio 2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 56 del 6 marzo 2021, nel limite massimo della differenza tra gli importi previsti dall'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e le risorse attribuite dal predetto decreto del Ministero dell'Interno.

La tipologia dell'opera che può formare oggetto di contributo è, poi, genericamente individuata dal successivo comma 536 e può essere relativa a:

1) manutenzione per il riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti pubbliche per finalità di interesse pubblico, anche comprese la demolizione di opere abusive realizzate da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruire e la sistemazione delle pertinenti aree;

2) miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche mediante interventi di ristrutturazione edilizia di immobili pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sociali e culturali, educativi e didattici, ovvero alla promozione delle attività culturali e sportive;

3) mobilità sostenibile.

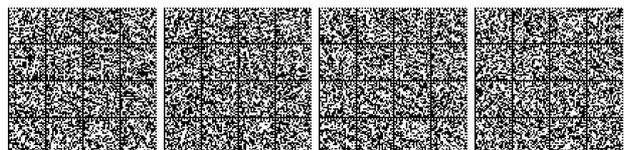
Ai sensi del successivo comma 537, l'ammontare del contributo attribuito a ciascun comune deve essere determinato con decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, da adottare entro il 30 giugno 2022.

Tale decreto, però, non è il precipitato di una mera operazione contabile di distribuzione di risorse secondo criteri predeterminati dalla legge, ma presuppone la previa valutazione ministeriale della pertinenza e della rilevanza delle opere da finanziare secondo parametri e criteri da determinare.

L'assenza di una partecipazione delle regioni nell'ambito di tale attività di gestione del contributo in parola, il quale afferisce alla materia di legislazione concorrente 'governo del territorio' ed è rivolto ad una generalizzata platea di comuni determina, dunque, la violazione degli artt. 117, comma 3, 118 e 119 Cost. nonché la lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Ha invero affermato codesta Ecc.ma Corte (decisione n. 40 del 2022) che ".dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, il riconoscimento di una più ampia autonomia finanziaria di spesa alle Regioni nel novellato art. 119 Cost. preclude allo Stato la possibilità di istituire fondi a destinazione vincolata nelle materie residuali regionali o concorrenti, anche se a favore di soggetti privati (sentenze n. 71 del 2018, n. 168 e n. 50 del 2008 e n. 423 del 2004), salvo che nella specifica ipotesi del quinto comma del medesimo art. 119 Cost. o al verificarsi di esigenze di gestione unitaria che giustificano un'attrazione in sussidiarietà (sentenze n. 74 del 2019, n. 79 del 2011 e n. 168 del 2008).

In base all'art. 119 Cost., secondo e terzo comma, infatti, il sistema di finanziamento degli enti territoriali deve fondarsi su «tributi ed entrate propri», «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio», quote di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale». Le risorse derivanti dalle suddette fonti devono essere sufficienti, in base al successivo quarto comma, a consentire a tali enti «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», senza che residuino spazi per forme di finanziamento statale con minor grado di autonomia, quali, appunto, i fondi vincolati.



Sebbene tale modello costituzionale sia stato solo parzialmente attuato, con il permanere di un sistema a finanza ancora largamente derivata, resta fermo che in via ordinaria e salva l'esistenza di un diverso fondamento costituzionale, i trasferimenti statali a carattere vincolato che intervengono in materie concorrenti o residuali regionali determinano un'illegittima «sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente» (sentenza n. 16 del 2004) all'autonomia di spesa degli enti territoriali».

Allo stesso modo ha chiarito codesta Ecc.ma Corte (decisione n. 74 del 2018) che: «Questa Corte giustifica la previsione con legge statale di fondi settoriali in materie regionali in applicazione del meccanismo della «chiamata in sussidiarietà», richiedendo tuttavia che la stessa legge preveda contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo (sentenze n. 71 del 2018, n. 79 del 2011, n. 168 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 255 del 2004).

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, lo Stato può attribuire al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo regolarne l'esercizio con propria legge, anche in materie regionali, a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata) tramite un'intesa (*ex multis*, sentenze n. 170 e n. 114 del 2017, n. 142, n. 110 e n. 7 del 2016, n. 262 del 2015, n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). È così garantito il rispetto del «principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale» (sentenza n. 61 del 2018)».

Nel caso di specie, il contributo statale ha natura vincolata ed è predisposto a favore di una platea generalizzata di comuni in relazione a finalità di decoro e rigenerazione urbane, le quali afferiscono alle ordinarie competenze comunali e sono, invece, estranee alla teleologia di cui al comma 5 dell'art. 119 Cost., a norma del quale: «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

Esclusa la riferibilità del contributo in parola all'art. 119, comma 5, Cost., residua quale titolo astrattamente idoneo a legittimare la previsione di legge dello Stato la necessità di una chiamata in sussidiarietà. Tuttavia, non pare che sussistano, nel caso di specie, esigenze di gestione unitaria idonee a giustificare l'applicazione dell'istituto della chiamata in sussidiarietà.

Non è, peraltro, prevista da parte del legislatore statale alcuna forma di partecipazione da parte delle regioni nella fase gestoria del fondo, pur operando il contributo in un ambito materiale ricadente nella competenza legislativa concorrente 'governo del territorio'.

In ragione di tali considerazioni si ritiene che l'art. 1, commi 534, 535, 536, 537 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, operi in violazione degli artt. 117, comma 3, 118 e 119 Cost. nonché leda il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

**ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELL'ART. 1. COMMA 721 DELLA LEGGE 30 DICEMBRE 2021, N. 234 RECANTE «BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2022 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2022-2024», PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 117, COMMA 4, COST. E DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE DI CUI ALL'ART. 120 COST.**

Il comma 720 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 statuisce che: « Il tirocinio è un percorso formativo di alternanza tra studio e lavoro, finalizzato all'orientamento e alla formazione professionale, anche per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Qualora sia funzionale al conseguimento di un titolo di studio formalmente riconosciuto, il tirocinio si definisce curriculare».

Il successivo comma 721, invece, dispone che: «Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo e le regioni concludono, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini diversi da quelli curricolari, sulla base dei seguenti criteri:

a) revisione della disciplina, secondo criteri che ne circoscrivano l'applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale;

b) individuazione degli elementi qualificanti, quali il riconoscimento di una congrua indennità di partecipazione, la fissazione di una durata massima comprensiva di eventuali rinnovi e limiti numerici di tirocini attivabili in relazione alle dimensioni d'impresa;

c) definizione di livelli essenziali della formazione che prevedano un bilancio delle competenze all'inizio del tirocinio e una certificazione delle competenze alla sua conclusione;



d) definizione di forme e modalità di contingentamento per vincolare l'attivazione di nuovi tirocini all'assunzione di una quota minima di tirocinanti al termine del periodo di tirocinio;

e) previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività”.

I tirocini extracurricolari si sostanziano in un percorso formativo svolto al di fuori e a prescindere da un corso di studi e sono sussumibili nell'ambito della materia di competenza esclusiva delle Regioni 'formazione professionale'.

Al riguardo codesta Ecc.ma Corte Costituzionale (decisione n. 287 del 2012) ha chiarito che “dopo la riforma costituzionale del 2001, la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale «riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi» (sentenza n. 50 del 2005)”.

Il vigente Accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano recante “Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento”, ai sensi dell'articolo 1, commi da 34 e 36, della legge 28 giugno 2012, n. 92, approvate in data 25 maggio 2017 (doc. 2) prevede che: “ il tirocinio (extra curricolare) è una misura formativa di politica attiva, finalizzata a creare un contatto diretto tra un soggetto ospitante e il tirocinante allo scopo di favorirne l'arricchimento del bagaglio di conoscenze, l'acquisizione di competenze professionali e l'inserimento o il reinserimento lavorativo.

Il tirocinio consiste in un periodo di orientamento al lavoro e di formazione in situazione che non si configura come un rapporto di lavoro.

Il tirocinio si realizza sulla base di un progetto formativo individuale (di seguito *PFI*) concordato fra soggetto promotore, soggetto ospitante e tirocinante che definisce gli obiettivi formativi da conseguire nonché le modalità di attuazione”.

È, poi, previsto che i tirocini extracurricolari (formativi, di orientamento, di inserimento/reinserimento lavorativo) siano rivolti a:

a) soggetti in stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 19 del d.lgs. n. 150/2015, compresi coloro che hanno completato i percorsi di istruzione secondaria superiore e terziaria;

b) lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro;

c) lavoratori a rischio di disoccupazione;

d) soggetti già occupati che siano in cerca di altra occupazione;

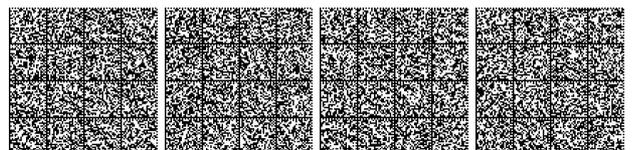
e) soggetti disabili e svantaggiati (disabili di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 68/1999; persone svantaggiate ai sensi della legge n. 381/1991; richiedenti protezione internazionale e titolari di *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria ai sensi del d.P.R. n. 21/2015; vittime di violenza e di grave sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali e soggetti titolari di permesso di soggiorno rilasciato per motivi umanitari, ai sensi del d.lgs. 286/1998; vittime di tratta ai sensi del d.lgs. n. 24/2014.

La disposizione di legge dello Stato in questa sede impugnata, pur prevedendo un accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ai fini della definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini diversi da quelli curricolari, introduce criteri cogenti del tutto irragionevoli e gravemente limitativi della competenza regionale esclusiva in materia di formazione professionale, dal che deriva la violazione dell'art. 117, comma 4, della Costituzione della Repubblica italiana.

Nel caso di specie il comma 721 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 prevede che l'applicazione dei tirocini extracurricolari sia 'circoscritta' in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale, il che esclude alla radice la possibilità di introdurre in sede di accordo o di attuazione dello stesso ogni diversa scelta formativa che le regioni intendessero intraprendere, peraltro, stravolgendo le finalità proprie dei tirocini extracurricolari e riducendone grandemente la rilevanza quali strumenti formativi e di politica sociale.

Ne consegue, peraltro, oltre alla violazione o, *rectius*, alla elisione della competenza regionale in materia di formazione professionale, un'evidente irragionevolezza della disposizione, che 'circoscrive' in modo del tutto ingiustificato e illogico le finalità e l'utilità dei tirocini extracurricolari in tal modo violando l'art. 3 Cost. in uno con l'art. 117, comma 4, Cost.

Si determina, infine, una sostanziale lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., solo all'apparenza rispettato dal previsto Accordo da assumere in sede di conferenza intergovernativa, ma, per converso, nella sostanza avvilito e umiliato dalla disposizione di legge statale che limita oltre modo il contenuto dell'accordo e lede la competenza regionale in materia di formazione professionale.



Per tali ragioni si chiede che codesta Ecc.ma Corte dichiari l'illegittimità costituzionale del comma impugnato, nella parte in cui vincola la revisione della disciplina dei tirocini extracurricolari al criterio che ne sia circoscritta l'applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale.

*P.Q.M.*

*la Regione del Veneto chiede che l'Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, nei limiti esplicitati nel presente ricorso, i commi 269, 534, 535, 536, 537 e 721 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024", pubblicata in Suppl. Ordinario n. 49 alla Gazz. Uff., 31 dicembre 2021, n. 310, per violazione degli art. 3, 32, 97, 117, commi 3 e 4, 118, 119 e 120 della Costituzione della Repubblica italiana.*

*Si allega:*

*1) deliberazioni di costituzione in giudizio;*

*2) Accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano recante "Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento", ai sensi dell'articolo 1, commi da 34 e 36, della legge 28 giugno 2012, n. 92, approvate in data 25 maggio 2017.*

Venezia-Roma, 28 febbraio 2022

*avv.ti: QUARNETI - MANZI*

*Il Cancelliere: DI BERNARDINI*

22C00042

N. 19

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2022  
(del Presidente del Consiglio dei ministri).*

**Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Variazioni ad autorizzazioni di spesa - Modifiche all'autorizzazione di spesa di cui all'art. 36, comma 7, della legge regionale n. 9 del 2021, concernente la stabilizzazione e la fuoriuscita del personale utilizzato in attività socialmente utili (ASU) - Previsione della riduzione dell'autorizzazione di spesa per l'esercizio finanziario 2021 e dell'incremento per gli esercizi finanziari 2022 e 2023.**

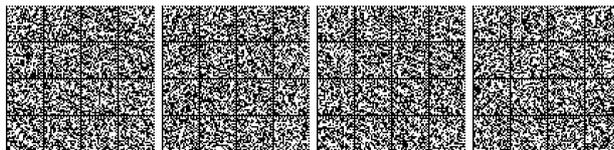
**Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Proroghe concernenti il personale precario - Previsione della proroga al 31 dicembre 2023 dei contratti di lavoro a tempo determinato del personale precario di cui al comma 9 dell'art. 30 della legge regionale n. 5 del 2014 - Previsione della relativa copertura finanziaria.**

– Legge della Regione Siciliana 27 dicembre 2021, n. 35 (Variazioni al bilancio della Regione per il triennio 2021-2023), artt. 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, (codice fiscale 80188230587) rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12 - contro;

la Regione Siciliana (codice fiscale 80012000826) in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore*;

per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5 e dell'art. 3, commi 3 e 4, della legge Regionale Siciliana n. 35 del 27 dicembre 2021 recante «Variazioni al bilancio della regione per il triennio 2021-2023», come da delibera del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2022.



Sulla *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 60 del 29 dicembre 2021, è stata pubblicata la legge regionale n. 35 del 27 dicembre 2021 recante «Variazioni al bilancio della regione per il triennio 2021-2023».

Talune disposizioni della predetta legge violano norme e principi costituzionali direttamente applicabili anche alle autonomie speciali eccedendo comunque dalle competenze attribuite alla Regione Siciliana dallo statuto speciale di autonomia approvato con il r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Segnatamente:

1) l'art. 2, comma 5 della predetta legge regionale, il quale recita:

«per le finalità di cui all'art. 36 della legge regionale n. 9/2021 e successive modifiche, l'autorizzazione di spesa di cui al comma 7 della medesima legge è ridotta per l'esercizio finanziario 2021 di 1.000 migliaia di euro ed è incrementata per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 rispettivamente di euro 27.798.369,88 e di euro 10.412.140,55 (Missione 20, Programma 3 capitolo 215785)»;

2) l'art. 3, commi 3 e 4, della predetta legge regionale, il quale dispone:

«3. I contratti di lavoro a tempo determinato del personale precario di cui al comma 9 dell'art. 30 della legge regionale n. 5/2014 e successive modificazioni inseriti nell'elenco di cui al medesimo articolo sono prorogati al 31 dicembre 2023.

4. Agli oneri discendenti dal comma 3 si provvede nell'ambito dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 21 dell'art. 3 della legge regionale n. 27/2016 e successive modificazioni (Missione 20, programma 3, capitolo 215754)».

Il Presidente del Consiglio ritiene che le suddette disposizioni siano incostituzionali, oltre che con gli articoli 14 e 17 dello statuto speciale di autonomia, rispettivamente, quanto all'art. 2 comma 5, per contrasto con l'art. 81, terzo comma, l'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione e con l'art. 3 della Costituzione, e quanto all'art. 3, comma 3, per contrasto con l'art. 81 della Costituzione, e, pertanto, vengono impugnate ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per i seguenti

#### MOTIVI

1) Illegittimità dell'art. 2, comma 5, della legge regionale Siciliana n. 35/2021 per contrasto con gli articoli 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, e 3 della Costituzione, nonché con gli articoli 14 e 17 dello statuto speciale di autonomia, R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Con il citato art. 2, comma 5, della legge regionale Siciliana n. 35/2021 si dispone che, per le finalità di cui all'art. 36 della legge regionale n. 9/2021 (Legge di stabilità regionale 2021), concernente norme in materia di stabilizzazione e fuoriuscita del personale ASU, sono apportate modifiche all'autorizzazione di spesa di cui al comma 7 del medesimo art. 36.

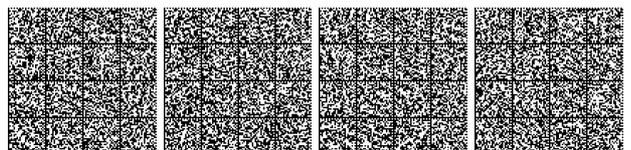
Con tale disposizione si procede di fatto ad una riduzione delle risorse stanziare, per l'esercizio finanziario 2021, nel Fondo per la stabilizzazione e fuoriuscita del personale ASU.

Contestualmente, la medesima disposizione prevede un incremento delle relative risorse, per gli esercizi finanziari 2022 e 2023, a copertura degli oneri conseguenti alla proroga, fino al 31 dicembre 2023, dell'utilizzazione del personale rientrante nella previsione di cui al successivo art. 3, comma 1, della legge regionale in esame.

Al riguardo, si precisa che in data 17 giugno 2021 il Consiglio dei ministri ha deliberato di promuovere l'impugnativa dinanzi la Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione della legge regionale Siciliana n. 9/2021, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale», ritenuta esorbitante dalle competenze affidate alla regione dallo statuto speciale di autonomia e in contrasto con alcuni articoli della Costituzione.

È stato, così presentato ricorso ex art. 127 della Costituzione, rubricato al r.o. n. 33/2021, con udienza pubblica fissata al prossimo 7 giugno 2022.

In particolare, tra le disposizioni impugnate è ricompreso anche l'art. 36 (si richiamano al riguardo le pagine da 14 a 24 del ricorso di cui al r.o. n. 33/2021), in relazione al quale si è rilevato nel ricorso che, per la maggiore spesa a carico del bilancio regionale, derivante da spese di natura obbligatoria afferenti al trattamento economico del personale ASU, il comma 7 ha provveduto alla relativa copertura solo fino all'anno 2023, mentre, a decorrere dall'esercizio finanziario 2024, la stessa disposizione ha richiamato per la copertura finanziaria quanto previsto dall'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.



A tal proposito, si rammenta che tale articolo prevede che «Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime, ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare la dell'onere annuo alla legge di bilancio».

Tuttavia, trattandosi di spese obbligatorie aventi carattere strutturale e permanente nel tempo, che necessitano quindi di una copertura finanziaria certa e consolidata, il richiamo all'art. 38 del decreto legislativo n. 118/2011 non è stato ritenuto idoneo per la copertura degli oneri a regime, in quanto non supportato dalla quantificazione dell'onere per gli anni successivi al triennio considerato nel bilancio di previsione.

Sul punto, si richiama anche la recente sentenza n. 226/2021 con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità per violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, degli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge regionale Siciliana n. 29/2020 (Norme per il funzionamento del Corpo forestale della Regione Siciliana) in materia di assunzioni di personale a tempo indeterminato, nella quale si precisa che:

«Va innanzitutto ricordato che l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, al comma 1, prevede quali esclusive modalità di copertura finanziaria delle spese l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali; la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Inoltre, il successivo comma 3 stabilisce che le norme che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredate da una relazione tecnica predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture. Infine, il comma 7 precisa che «per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento».

Orbene, le violazioni dedotte nei confronti dell'art. 36, comma 7, della legge regionale n. 9/2021, sono valide anche per la disposizione in esame la quale, modificando in aumento e diminuzione la relativa autorizzazione di spesa per gli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023, anch'essa eccede la competenza legislativa riservata alla regione, anche considerando la specificità riconosciuta alla medesima dal proprio statuto speciale, in quanto interviene, in via generale, in materia di enti locali (i quali sono soggetti alla disciplina normativa statale di cui al decreto legislativo n. 267/2000), nonché in materia di personale non regionale (lavoratori del bacino ASU), prevedendone la stabilizzazione e le relative assunzioni a tempo indeterminato nell'ambito degli organici degli enti locali, la cui competenza rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ed è regolamentata, rispettivamente, dal decreto legislativo n. 165/2001, dal decreto legislativo n. 75/2017 (art. 20), e dal decreto-legge n. 34/2019 (art. 33, comma 2), convertito con legge n. 58/2019, con conseguente contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Si rammenta, infatti, che la finalità della norma di cui al citato art. 36 - come detto, già oggetto di impugnazione - è quella di estendere il regime di assunzioni a tempo indeterminato disposto in favore degli LSU del c.d. bacino storico, ai sensi dell'art. 1, commi da 292 a 296, della legge n. 178/2020, in favore dei lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014 (lavoratori del c.d. bacino ASU).

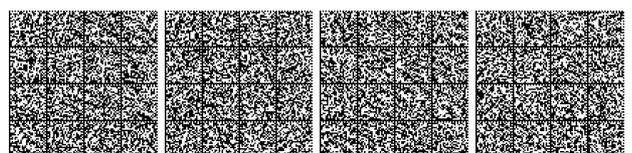
Sul punto, si ribadisce che la normativa statale di cui all'art. 1, commi da 292 a 296, della legge n. 178/2020 prevede le assunzioni a tempo indeterminato di soggetti (LSU del cd. bacino storico) che hanno già rapporti di lavoro subordinato a tempo parziale o contratti di collaborazione coordinata continuativa (forma di lavoro flessibile), instaurati direttamente con i comuni che possono procedere alla loro stabilizzazione.

Nel caso, invece, dei lavoratori del c.d. bacino ASU, si tratta di soggetti che non hanno forme di lavoro dirette con i comuni, sono utilizzati dagli stessi in virtù di protocolli o convenzioni con la regione, percependo una indennità mensile che assume natura di «sostegno al reddito» e che, anche per tale motivo, non li rende assimilabili e comparabili agli LSU del c.d. bacino storico.

Peraltro, si evidenzia che il predetto art. 36 della legge regionale n. 9/2021, al comma 2, dispone in via imperativa che tali soggetti possono essere stabilizzati anche con contratti a tempo parziale, secondo i parametri contrattuali minimi previsti dalla legge e dal CCNL di riferimento, concorrendo alla copertura di tali oneri con risorse proprie della regione, implementate entro determinati limiti di spesa.

Anche su tale aspetto la disposizione sconfinava nella riserva di legge assoluta statale, in quanto le predette assunzioni a tempo indeterminato comportano per i comuni il consolidamento strutturale e permanente delle corrispondenti spese di personale, cui tuttavia non è correlata alcuna certezza in ordine alla integrale copertura con le risorse regionali.

In merito, si evidenzia, infatti, che la stabilizzazione in ruolo determina un incremento degli oneri complessivi da sostenere per tali soggetti, che attualmente beneficiano dell'assegno di sostegno al reddito erogato per dodici mensilità, mentre lo *status* di lavoratore dipendente comporta la corresponsione del trattamento economico fondamentale (ivi compresa la 13ª mensilità) e di quello accessorio contrattualmente previsto, cui si aggiungono gli oneri riflessi a carico del datore di lavoro.



Ne discende, pertanto, che la norma regionale determina anche l'insorgenza di criticità in ordine al conseguimento degli equilibri di bilancio, cui i comuni sono tenuti nel rispetto della vigente legislazione statale in materia di finanza pubblica, con l'ulteriore violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Inoltre, l'art. 36 comma 7 della legge regionale n. 9/2021, relativamente alla copertura degli oneri a regime, fa riferimento a quanto previsto dall'art. 38, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011.

Sul punto, si richiama il precedente ricorso r.o. 33/2021, nel quale si è evidenziata la non idoneità del richiamo alla citata disposizione di cui al decreto legislativo n. 118/2011, trattandosi, nella fattispecie, di spese di natura obbligatoria che, in quanto afferenti al trattamento economico del personale ASU, hanno carattere strutturale e permanente nel tempo e che necessitano, quindi, di una copertura finanziaria certa e consolidata.

La norma regionale in questione viola quindi anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e terzo comma, in materia di coordinamento della finanza pubblica, per contrasto con la norma interposta di cui all'art. 38 del decreto legislativo n. 118/2011 il quale, per tali fattispecie, stabilisce che l'onere annuale deve essere indicato a regime.

Infine, la disposizione regionale in argomento si pone in contrasto anche con quanto previsto dall'art. 3 della Costituzione, in materia di uguaglianza e parità di trattamento, in quanto determina evidenti disparità rispetto ad altri soggetti, sia personale precario sia destinatari di altre analoghe forme di sostegno al reddito, che non possono essere assunti con tale procedura agevolata in quanto destinatari della normativa statale di natura ordinaria finalizzata al superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni (art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017).

In conclusione, con riferimento all'art. 36 della legge regionale n. 9/2021, nel ricorso r.o. 33/2021 è stato riscontrato il contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione in materia di equilibrio di bilancio, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché con l'art. 3 della Costituzione in materia di parità di trattamento.

Conseguentemente, anche per l'art. 2, comma 5, della legge regionale in esame, che interviene a modificare gli importi indicati al menzionato art. 36 comma 7 della legge regionale n. 9/2021, si ravvisa un contrasto con l'art. 81, terzo comma, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione, nonché con l'art. 3 della Costituzione ed, infine, con gli articoli 14 e 17 dello statuto speciale di autonomia, di cui al R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (che disciplinano la potestà legislativa della Regione Siciliana), con diretto riferimento alla materia dell'equilibrio di bilancio dei conti pubblici (art. 81 della Costituzione), dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione), del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, della Costituzione), nonché dei principi di uguaglianza e parità di trattamento, di cui all'art. 3 della Costituzione, che sono chiaramente lesi (anche) dalla norma impugnata.

Per completezza si precisa che analoga disposizione contenuta nell'art. 4 della legge regionale Siciliana n. 29/2021, è stata oggetto anch'essa di un ricorso *ex art.* 127 della Costituzione, tutt'ora pendente davanti alla Corte con il n. di r.o. 8/2022. 2) Illegittimità dell'art. 3, commi 3 e 4, della legge regionale Siciliana n. 35/2021 per contrasto con l'art. 81 della Costituzione, nonché con gli articoli 14 e 17 dello statuto speciale di autonomia, R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

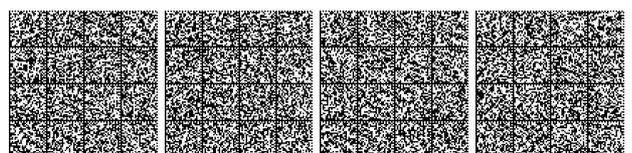
L'art. 3, comma 3, della legge regionale impugnata, proroga fino al 31 dicembre 2023 la possibilità di utilizzare il personale, non meglio individuato, titolare di contratto a tempo determinato o utilizzati in attività socialmente utili e al comma 4 prevede la relativa copertura finanziaria.

La norma non indica con precisione il personale al quale è destinata la proroga dei contratti a tempo determinato e conseguentemente non rende possibile verificare la congruità degli oneri e la relativa copertura finanziaria, posto che, come ricordato dalla Corte «ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili» (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013).

La disposizione prevede infatti che la proroga si applichi ai «contratti di lavoro a tempo determinato del personale precario di cui al comma 9 dell'art. 30 della legge regionale n. 5/2014 e successive modificazioni».

Tuttavia il richiamato art. 30 della legge regionale n. 5/2014, al comma 9 non contiene alcun riferimento a «contratti di lavoro a tempo determinato del personale precario»; infatti la disposizione così recita:

«9. Le disposizioni del presente comma si applicano con effetto dall'entrata in vigore della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5. Per compensare gli effetti degli squilibri finanziari sul complesso delle spese del personale delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le aziende pubbliche del Servizio sanitario regionale, con esclusione delle autonomie locali, derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6, è istituito, presso il Dipartimento



regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative, un Fondo straordinario da ripartire sulla base dei criteri stabiliti con decreto dell'assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro, previa delibera della giunta regionale, tenendo anche conto, fermo restando la dotazione complessiva delle risorse, del contributo già concesso per ogni singolo lavoratore alla data del 31 dicembre 2013».

Come si vede il comma 9 prevede la istituzione di un Fondo straordinario, per cui non è dato comprendere la portata dell'art. 3 comma 3 della legge regionale impugnata.

Di conseguenza, non presentando elementi idonei a verificare la correttezza della copertura finanziaria, contrasta con l'art. 81 della Costituzione, nonché con gli articoli 14 e 17 dello statuto speciale di autonomia, R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (che disciplinano la potestà legislativa della Regione Siciliana), con diretto riferimento alla materia dell'equilibrio di bilancio dei conti pubblici, di cui all'art. 81 della Costituzione, che viene chiaramente leso dalla norma impugnata.

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare l'art. 2, comma 5, e l'art. 3, commi 3 e 4, della legge regionale Siciliana n. 35 del 2021 per i motivi e nei limiti illustrati nel presente ricorso.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2022;

Roma, 28 febbraio 2022

*Il vice avvocato generale dello Stato: DE BELLIS*

22C00043

N. 4

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 18 marzo 2022  
(del Tribunale di Torino)*

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di S. E., deputato all'epoca dei fatti, per il reato di cui all'art. 595, commi primo, secondo e terzo, del codice penale - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati.**

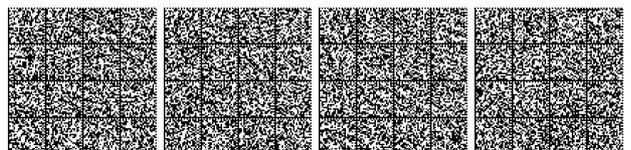
– Deliberazione della Camera dei deputati del 24 marzo 2021 (doc. IV-ter, n. 11-A).

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato nei confronti della Camera dei deputati davanti alla Corte costituzionale, nel procedimento penale iscritto al n. 29341/12 R.G.N.R. (n. 3656/17 R.G.Trib.) nei confronti di E S , nato a (TO) il , difeso di fiducia dall'avv. Luca Cassiani del Foro di Torino, imputato

A) del delitto p. e p. dagli artt. 595, comma 1, 2 e 3, c.p., perché, quale autore dello scritto, che qui si intende integralmente riportato, apparso sul sito internet <http://www.facebook.com> [s.e.] , pubblicato in data 1° settembre 2012, offendeva la reputazione di L. D , G e R G , affermando che «stanotte durante l'attacco al cantiere di Chiomonte indovinate un pò chi dava supporto ai teppisti informandoli via cellulare dei movimenti della polizia? G V (v. sindaco di ). Il tutto coordinato da D L , portavoce di G. R che è agli arresti domiciliari e quindi dispensa ordini dalla poltrona di casa sua. Un vero schifo!». Con le aggravanti di aver attribuito fatti determinati e di aver arrecato l'offesa «col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità».

Compresso in Torino, il 1° settembre 2012.

Si osserva a seguito dell'esercizio dell'azione penale da parte del P.M., S E è stato citato a giudizio innanzi a questo Tribunale in composizione monocratica per rispondere del reato di diffamazione aggravata nei confronti di D L , G V e G R.



L'accusa ipotizza che le affermazioni dell'imputato espresse contro i tre soggetti citati abbiano contenuto diffamatorio e su tale ipotesi questo giudice è stato chiamato ad esercitare le attribuzioni proprie della magistratura.

In data 27 settembre 2017 il difensore dell'imputato ha depositato memoria, sottoscritta anche da S E con la quale ha chiesto che il Tribunale disponesse la trasmissione degli atti al Senato della Repubblica per le determinazioni di cui all'art. 3, commi 3 e 4 legge 140/2003, reiterando la richiesta all'udienza del 25 ottobre 2017.

Il Tribunale, con ordinanza letta all'udienza 7 novembre 2017, ha di conseguenza disposto la trasmissione di copia degli atti al Senato della Repubblica contestualmente sospendendo il processo fino alla decisione del Senato, in quanto ha ritenuto non del tutto evidente né la sussistenza di una prevalente causa di proscioglimento nel merito né la ricorrenza integrale dei presupposti applicativi della causa di non punibilità con riferimento a tutte le diverse manifestazioni del pensiero oggetto di contestazione. In seguito alla comunicazione pervenuta il 28 novembre 2017 dal Presidente del Senato, secondo cui all'epoca dei fatti contestati il senatore S E apparteneva all'altro ramo del Parlamento, gli atti sono stati trasmessi alla Camera dei deputati con ordinanza 5-6 dicembre 2017.

La Giunta per le autorizzazioni, con richiesta di deliberazione presentata alla Presidenza il 3 dicembre 2019, ritenuti sussistenti i presupposti per l'applicazione dell'art. 68 Cost., ha trasmesso il suo parere all'aula.

Nella seduta del 24 marzo 2021, accogliendo la proposta della Giunta, l'assemblea della Camera dei deputati ha deliberato che «i fatti per i quali è in corso il procedimento concernono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione».

Con memoria depositata il 14 aprile 2021 il difensore di D L ha chiesto sollevarsi il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e all'udienza dell'11 maggio 2021 il difensore delle altre persone offese e il pubblico ministero si sono associati all'istanza, alla quale si è invece opposto il difensore dell'imputato.

La citata delibera della Camera dei deputati preclude al Tribunale di Torino l'esame nel merito delle dichiarazioni contestate all'ex deputato E , non rendendo possibile accertare se nella specie ricorrano o meno i presupposti del reato contestato allo stesso. La delibera in oggetto rende infatti insindacabili sotto qualunque profilo le dichiarazioni dell'imputato. Tale sindacato è, tuttavia, precluso legittimamente al giudice ordinario solo in presenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni e specifici atti compiuti nell'esercizio delle funzioni parlamentari. L'eventuale assenza di tale nesso funzionale determina quindi l'illegittimità della delibera parlamentare e la necessità di sollevare il conflitto di attribuzioni al fine di ottenere da parte della Corte costituzionale l'annullamento della delibera della Camera dei deputati che preclude al Tribunale di Torino il sindacato sul merito delle dichiarazioni oggetto dell'imputazione.

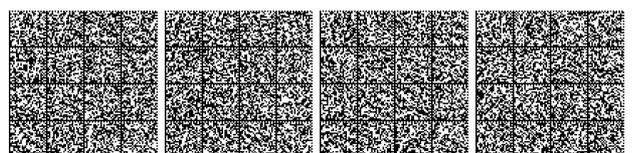
Le dichiarazioni del deputato E , pubblicate sul *social network Facebook*, rientrano tra quelle *extra moenia*, tipologia in relazione alla quale la Corte costituzionale ha già evidenziato come debbano ricorrere due requisiti perché sia possibile ravvisare un nesso funzionale con l'esercizio delle funzioni parlamentari. In particolare, la Corte costituzionale ha sancito che: «affinché esista un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un Parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni, al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressioni dell'esercizio di attività parlamentare. A tal fine è richiesto il concorso di due requisiti:

a) un legame di ordine temporale tra l'attività parlamentare e l'attività esterna, tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima;

b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterarie usate, non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale, né un mero «contesto politico» entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi» (Corte Cost. 9 giugno 2015 n. 144/2015), mentre il mero «contesto politico» o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale non valgono a connotare in sé le dichiarazioni quali espressive della funzione, là dove esse non costituiscano la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni; in tal caso, infatti, le dichiarazioni non rappresentano il riflesso del peculiare contributo che ciascun parlamentare apporta alla vita democratica mediante le proprie opinioni e i propri voti, ma una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost. (Corte cost. 4 maggio 2007, n. 152) . (1) (2)

(1) Sul tema, cfr. Corte costituzionale - Servizio Studi, «L'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni (art. 68, primo comma, Cost.)», Profili di merito, Selezione ragionata di giurisprudenza costituzionale (2000-2021), in

(2) [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/stu\\_318\\_insindacabilita\\_20210308143924.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_318_insindacabilita_20210308143924.pdf)



Si è sottolineato inoltre che la garanzia della insindacabilità opera in relazione non alle opinioni espresse «in occasione» o «a causa» delle funzioni parlamentari, ma soltanto a quelle riconducibili «all'esercizio» delle funzioni medesime: «qualsiasi diversa lettura dilaterrebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale, ma, di fatto, sostanzialmente «personale», a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento» (sentenza n. 313 del 2013).

Per la sussistenza del nesso funzionale è stato sempre ribadito che — oltre alla «sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate» — è richiesta anche la presenza di «un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (...), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima» (*ex multis*, sentenza n. 55 del 2014)».

Il nesso funzionale è configurabile purché «l'atto funzionale segua alle dichiarazioni esterne entro «un arco temporale talmente compresso» da potersi affermare la sostanziale contestualità tra l'uno e le altre» (sentenza n. 97 del 2008).

Per costante giurisprudenza, poi, va escluso che «possano fungere da elementi di riferimento, agli effetti della garanzia dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., atti compiuti dal parlamentare in epoca successiva alle dichiarazioni *extra moenia*».

Ciò anche perché «risulterebbe davvero eccentrico evocare il concetto di «divulgazione» (...) ove la relativa attività, «espletata anche fuori del Parlamento», si realizzasse in un momento antecedente alla opinione espressa dal parlamentare nell'esercizio delle funzioni tipiche» (*ex multis*, sentenza n. 82 del 2011). Infine, la Corte ha, talvolta, escluso l'esistenza del legame temporale nonostante Patto parlamentare fosse precedente alla dichiarazione *extra moenia*. Più in particolare, una simile decisione è stata assunta allorché gli atti parlamentari risultavano essere «di molti anni antecedenti le dichiarazioni per le quali è stata esercitata l'azione penale nei confronti del parlamentare, e, dunque, inidonei, per ciò solo, a determinare l'invocato nesso funzionale» (sentenza n. 81 del 2011) e tali da escluderne il carattere divulgativo (sentenze nn. 410 del 2008 e 258 del 2006).

Venendo al caso in giudizio, la decisione della Camera di appartenenza assunta nella seduta n. 474 di mercoledì 24 marzo 2021 con la quale veniva dichiarata l'insindacabilità delle opinioni espresse da S E in data 1° settembre 2012 per fatti occorsi in data 30 agosto 2012 è stata fondata sul riconoscimento del «nesso funzionale» tra tali affermazioni e l'attività parlamentare posta in essere dallo stesso in epoca antecedente alla data di commissione del reato contestato.

Tale riconoscimento si basa sulla documentazione fornita dallo stesso interessato e richiesta in precedenti sedute dell'Organo deliberativo. Nel resoconto della seduta della Giunta per le autorizzazioni di mercoledì 6 novembre 2019 (pag. 9) si legge infatti l'invito all'interessato a depositare documentazione anche con riferimento a tale profilo, con richiesta di precisare se nei suoi atti tipici, nel corso della sua attività parlamentare, avesse mai menzionato, a qualunque titolo, i querelanti. S E si riservava di verificare «all'interno del vasto numero di atti da lui prodotti o dei suoi interventi in commissione o in assemblea, sopra ricordati, e di depositare eventualmente documentazione anche con riferimento a tale aspetto». Nel resoconto della seduta di mercoledì 13 novembre 2019 si legge quindi che gli atti trasmessi dall'interessato riguardavano, in particolare, una interrogazione a risposta immediata in assemblea del 2010: tre mozioni del 2010, del 2011 e del marzo 2012 due interpellanze urgenti del 2011. Gli atti venivano presi in considerazione in quanto anteriori alla data del fatto all'origine delle querele, che è del settembre 2012, e pertinenti alla questione della realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità.

Orbene:

nella mozione 1-00437 presentata da S E testo di mercoledì 22 settembre 2010, seduta n. 372, sul tema si legge «la nuova linea ferroviaria Torino-Lione rappresenta la scelta strategica di connessione internazionale del nostro territorio con il corridoio 5 Lisbona-Kiev: una moderna infrastruttura ferroviaria europea che deve consentire, attraverso adeguate politiche di sostegno, un effettivo trasferimento del traffico merci dalla strada alla ferrovia, liberando le linee tradizionali per il trasporto pubblico locale (...) impegna il Governo: a confermare la valenza strategica della realizzazione della Torino-Lione come asse decisivo per i collegamenti europei, attraverso l'adozione di tutte le iniziative e gli atti necessari anche sulla base del lavoro condotto dall'osservatorio; (...)

promuovere una campagna di informazione sulla realizzazione della Torino-Lione ad realizzarsi in accordo con gli enti locali interessati e la regione Piemonte»: non è presente alcun accenno a problemi di ordine pubblico legati al cantiere per l'alta velocità (<https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=1/00437&ramo=CAMERA&leg=16>)

nella mozione 1-00711 presentata da S E testo di giovedì 15 settembre 2011, seduta n. 519, sul tema si legge: «i lavori nel cantiere proseguono nel pieno rispetto del cronoprogramma, grazie al presidio delle forze dell'ordine che con efficacia e senso di responsabilità fino ad oggi hanno respinto gli attacchi condotti da frange minoritarie violente del movimento *No Tav*» (<https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=1/00711&ramo=CAMERA&leg=16>)



nella mozione 1-00980 presentata da S E testo di giovedì 29 marzo 2012, seduta n. 614, sul tema si legge: «i lavori nel cantiere proseguono nel pieno rispetto del cronoprogramma, grazie al presidio delle forze dell'ordine che con efficacia e senso di responsabilità fino ad oggi hanno respinto gli attacchi condotti da frange minoritarie violente del movimento *No Tav*» (<https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=1/00980&ramo=CAMERA&leg=16>)

nell'interpellanza urgente 2-01137 presentata da S E martedì 28 giugno 2011, seduta n. 492, sul tema si legge: «nella giornata di lunedì 27 giugno 2011, le forze dell'ordine, su mandato del Ministro dell'interno, hanno liberato il sito della Maddalena di Chiomonte dall'occupazione abusiva da parte di una frangia del movimento *No-Tav*; questo intervento si è reso necessario vista la totale indisponibilità da parte di quei manifestanti di consentire l'avvio del cantiere per la realizzazione della galleria geognostica propedeutica alla realizzazione del tunnel che collegherà la Francia all'Italia; durante l'operazione, una frangia di circa 300 appartenenti ai centri sociali e a gruppi anarco-insurrezionalisti, hanno aggredito con pietre, bulloni e pece calda i reparti di polizia, carabinieri, Guardia di finanza e Guardia forestale causando 62 feriti; solidarietà e vicinanza va alle forze dell'ordine vittime di questo attacco squadrista, oltre all'apprezzamento per la serietà e responsabilità con la quale il questore ha condotto l'intera operazione» <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=2/01137&ramo=CAMERA&leg=16>)

nella seconda interpellanza urgente 2-00961 presentata da S E martedì 8 febbraio 2011, seduta n. 431, lo stesso, unitamente ad altri sttoscrittori, chiedeva «di interpellare il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, per sapere ....(omissis) quali iniziative il Governo intenda intraprendere affinché le Ferrovie dello Stato e il loro amministratore delegato operino concordemente con le linee strategiche definite dal Governo e dal Parlamento»: non è presente alcun accenno a problemi di ordine pubblico legati al cantiere per l'alta velocità <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=2/00961&ramo=CAMERA&leg=16>);

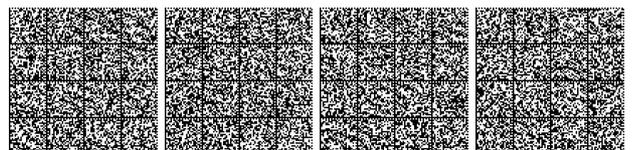
nell'Interrogazione a risposta immediata in assemblea 3-00906 presentata da S E martedì 9 febbraio 2010, seduta n. 280 lo stesso chiedeva al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti «quale sia il reale intendimento del Governo circa il proseguimento degli interventi funzionali alla realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione, secondo il programma e la tempistica prevista, a tal fine predisponendo ogni intervento e atto necessario, anche di carattere finanziario»: non è presente alcun accenno a problemi di ordine pubblico legati al cantiere per l'alta velocità <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=3/00906&ramo=CAMERA&leg=16>)

Da tale lettura si evince che tre documenti sui sei presentati alla Camera non presentano alcun accenno a violenze o «attacchi» al cantiere dell'alta velocità e pertanto si pongono in modo neutro rispetto all'imputazione di cui l'ex Deputato è chiamato a rispondere nel presente procedimento penale; due documenti contengono invece un generico ringraziamento alle Forze dell'Ordine per lo sforzo compiuto nel fronteggiare gli attacchi condotti da frange minoritarie violente del movimento *No Tav*. In un solo documento (datato martedì 28 giugno 2011); quello su cui maggiormente si è posata l'attenzione dell'assemblea, si parla di scontri tra manifestanti e Forze dell'Ordine, ma con specifico riferimento a fatti avvenuti in data 27 giugno 2011.

Solo tale ultimo documento potrebbe apparire - sotto il profilo forse contenutistico ma non certamente quello temporale — utile a verificare la copertura costituzionale della concessa insindacabilità; ma si tratta, all'evidenza, di un riferimento a fatti obiettivamente diversi e temporalmente molto antecedenti a quelli avvenuti oltre un anno dopo e in relazione ai quali, in modo specifico, E ha svolto le sue sistemazioni sul profilo *Facebook* oggetto di imputazione. Non pare che ciò possa giustificare l'assunto secondo cui le affermazioni pubblicate da S E in data 1° settembre 2012 siano coperte dall'immunità funzionale.

Le affermazioni contenute nel capo di imputazione e veicolate tramite un messaggio sul *social network* non appaiono una divulgazione all'esterno di un'opinione già espressa nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali: pubblicare su *Facebook* un messaggio che si riferisce ad un attacco perpetrato nella notte del 30 agosto 2012 difficilmente può essere messo in relazione (come spiegazione, o approfondimento, o divulgazione) con una interpellanza parlamentare riferita a tutt'altro episodio specifico, avvenuto il 27 giugno 2011.

Nell'atto parlamentare precedente non si fa poi alcun riferimento a presunti «supporti» dati «ai teppisti» come invece indicato nel messaggio *social* ritenuto in ipotesi diffamatorio: anche sotto il profilo del contenuto, data l'attribuzione di fatti specifici, costituente aggravante nell'attuale ipotesi d'accusa, viene a mancare del tutto ogni tipo di convergenza tra le due propalazioni rese da E. Manca del tutto la sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni richiesto dalla Corte costituzionale: si tratta invece di affermazioni accomunate alla precedente attività parlamentare soltanto dal riferimento al medesimo contesto di azioni violente contro il cantiere della linea ad alta velocità.



L'analisi degli atti prodotti porta a considerare che le affermazioni descritte nel capo di imputazione siano al più genericamente collegabili a sporadici atti precedenti dell'attività parlamentare soltanto con riferimento ad una mera comunanza di argomenti o ad un mero contesto politico cui esse possano riferirsi, elementi che, come detto, non sono stati ritenuti sufficienti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale per affermare la sussistenza di un nesso funzionale.

Il lasso di tempo trascorso tra la pubblicazione e gli atti parlamentari precedenti e la difformità dagli argomenti trattati in sede istituzionale rendono difficilmente sostenibile l'invocato nesso funzionale delle dichiarazioni contestate: al contrario, tali elementi appaiono determinanti nel far ritenere escluso il carattere divulgativo delle affermazioni per cui è processo rispetto ai precedenti atti parlamentari prodotti e considerati nella delibera. Né potrebbero essere presi in esame fatti successivi alla condotta contestata, in particolare la sottoposizione di E alla tutela personale (avvenuta nel 2013) per la sua attività politica, più volte citata nel corso delle sedute parlamentari: si tratta peraltro di attività svolta non più alla Camera ma al Senato, ove E è stato eletto successivamente. Non sembra in conclusione che gli interventi antecedenti le dichiarazioni oggetto di processo, adottati dalla Giunta a sostegno dell'insindacabilità delle affermazioni riportate nell'imputazione, evidenzino una sostanziale corrispondenza tra dichiarazioni ipotizzate come diffamatorie e le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni di parlamentare da S E.

Le accuse rivolte alle tre persone offese, con l'attribuzione alle medesime di fatti specifici, appaiono connesse soltanto *latu sensu* all'attività parlamentare dell'odierno imputato. In tal senso le affermazioni dell'imputato non rappresentano il riflesso del peculiare contributo che ciascun parlamentare apporta alla vita democratica mediante le proprie opinioni e i propri voti — contributo coperto dalle garanzie di cui all'art. 68 Cost. - ma rientrano nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurato a tutti i cittadini dall'art. 21 della Costituzione. La copertura offerta alla manifestazione del pensiero dall'art. 21 Cost. non impedisce l'esame delle affermazioni ritenute lesive dalla persona offesa da parte del giudice ordinario, al fine di verificare se le stesse rientrino nel diritto di critica o lo trascendano confluendo in una fattispecie delittuosa, quale quella contestata all'odierno imputato.

Con la deliberazione del 24 marzo 2021, invece, facendo propria la proposta della Giunta per le autorizzazioni, la Camera dei deputati ha impedito al Tribunale di Torino l'esercizio del suddetto vaglio privandolo, in relazione alle condotte contestate a S E, delle proprie funzioni giurisdizionali.

Deve essere pertanto sollevato il conflitto di attribuzioni nei confronti della Camera dei deputati, in quanto la citata deliberazione adottata dall'assemblea ha illegittimamente sottratto all'autorità giudiziaria il potere di decidere in ordine al reato contestato a, S E

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 Cost. e 37 legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Ricorre all'ill.ma Corte costituzionale per sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati;*

*Chiede che Corte costituzionale:*

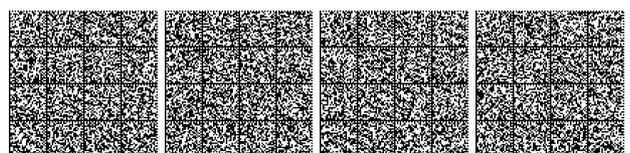
*dichiari ammissibile il presente ricorso;*

*dichiari che non spettava alla carriera dei deputati la valutazione della condotta ascritta a S E, in quanto estranei alla previsione di cui all'art. 68 Cost., e per l'effetto annulli la delibera 24 marzo 2021 di insindacabilità delle dichiarazioni pubblicate da S E in data 1° settembre 2012 nei confronti di D. L. G. R., G. V.*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, previa notificazione del presente provvedimento alla Camera dei deputati, a cura della cancelleria.*

Così deciso e comunicato alle parti in Torino all'udienza del giorno 22 giugno 2021.

*Il giudice: CAFIERO*



n. 27

*Ordinanza del 2 dicembre 2021 del Tribunale di Lecce  
nel procedimento penale a carico di C. F.A.*

**Processo penale - Definizione del procedimento per incapacità irreversibile dell'imputato - Declaratoria di non doversi procedere nei confronti dell'imputato impedito, in modo irreversibile, a partecipare coscientemente al procedimento a causa delle sue condizioni mentali - Irreversibile incapacità dell'imputato a partecipare coscientemente al processo derivante da patologie fisiche e non mentali - Mancata previsione della possibilità per il giudice di pronunciare sentenza di non doversi procedere.**

– Codice di procedura penale, art. 72-*bis*.

**In subordine:**

**Reati e pene - Prescrizione - Sospensione del corso della prescrizione - Sospensione del processo per impossibilità di procedere in assenza dell'imputato - Durata massima della sospensione della prescrizione del reato - Omessa estensione anche alle ipotesi in cui la sospensione del procedimento sia imposta dall'impossibilità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo.**

– Codice penale, art. 159, ultimo comma.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI LECCE

(SEZIONE SECONDA PENALE)

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA IN PERSONA DE

Il Giudice, dott. Stefano Sernia,

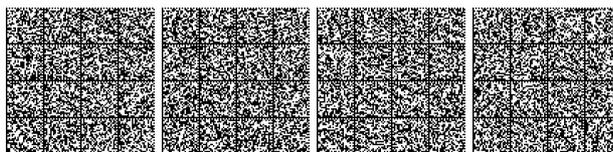
Sciogliendo la riserva formulata all'udienza del giorno 2 dicembre 2021 nel processo nei confronti di: C. F.A., nato a... il ...;

letti gli atti, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Nel presente processo il Tribunale è chiamato a valutare la colpevolezza dell'imputato in ordine ai reati di cui agli articoli 44, lettera *c*), decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 e 181, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 42/04, con riferimento all'edificazione, accertata in data 18 settembre 2012, di due immobili, in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, in totale difformità dai titoli autorizzativi, ed operando una non consentita trasformazione urbanistica di aree con destinazione agricola E2, realizzando invece un complesso turistico ricettivo.

Il processo, nei confronti del presente imputato, è sospeso ai sensi dell'art. 420-*ter* del codice di procedura penale a far data dall'udienza del 3 maggio 2016, allorché il Tribunale rilevò che, a causa delle condizioni di salute dell'imputato, quegli fosse affetto da un impedimento assoluto a comparire per patologia fisica che tuttavia, ai sensi dell'art. 70 del codice di procedura penale, non avrebbe però consentito la sospensione del processo con accertamenti di tipo psichiatrico ma solo la sospensione e rinvio del processo in attesa della cessazione dell'impedimento. Il permanere della suddetta condizione è stata reiteratamente attestata dai sanitari del Servizio sanitario nazionale appositamente incaricati dal Tribunale, nel tempo ed in occasione dei vari rinvii di udienza, che hanno ripetutamente accertato che l'imputato sia affetto da..., che ne comporta dal... l'allettamento, in condizioni di paralisi, con perdita dell'uso del linguaggio, tracheostomizzazione e perdita della capacità di respirazione autonoma, nonché perdita della capacità di nutrirsi autonomamente, in quella che appare ormai essere una condizione irreversibile di incapacità fisica a partecipare al processo, atteso che perdura almeno dal senza alcun segno di miglioramento ma, semmai, con i chiari segni di un aggravamento (peraltro in linea con ciò che, per comune esperienza, è il normale decorso di tale terribile malattia): basti notare, ad es., che allorché in data venne sottoposto a visita presso la commissione medica per l'accertamento dell'handicap, in..., venne accertata la situazione di portatore di handicap in situazione di gravità, a causa della diagnosi di..., e — deve rite-



nersi — di irreversibilità, atteso che venne espressamente esclusa la necessità di una revisione a distanza di tempo; in tale occasione, l'imputato però non era ancora paralizzato, ma procedeva «con doppio appoggio cambi posturali molto difficoltosi», sicché è evidente che la sua attuale situazione di paralisi, che peraltro dura anch'essa da anni, costituisca un aggravamento irrisolto della sua condizione.

Tale condizione patologica dura, come detto, ed in condizioni di paralisi e perdita della capacità di linguaggio da più di cinque; si tratta di patologia che, stando ai certificati medici acquisiti ed alle relazioni mediche relative agli accertamenti reiteratamente disposti dal giudice, non dà segni di miglioramento, ma semmai appare ingravescente; pertanto, tenendo anche conto che, in base a norme di esperienza, non risulta che tale malattia, specie allorché giunta al grado di sviluppo che si si è delineato, possa andare in contro a miglioramenti, appare senz'altro trattarsi di una condizione irreversibile che non consente all'imputato di partecipare al processo; in particolare, la perdita del linguaggio non gli permette di comunicare verbalmente; la condizione di paralisi non gli permette di scrivere; egli potrebbe solo essere — al più, e solo laddove si potessero ritenere superabili gli ostacoli al trasporto dell'imputato posti dalla sua condizione di soggetto a respirazione meccanica - muta presenza nel processo, senza alcuna capacità di comunicare - né col Tribunale né col suo difensore — e quindi senza possibilità di difendersi.

Risulta quindi ricorrere una condizione assolutamente analoga a quella che giustifica la pronuncia di non procedibilità di cui all'art. 72-bis del codice penale per irreversibilità della condizione di incapacità di partecipare coscientemente al processo; e tuttavia, tale norma è espressamente dettata solo per i casi in cui la suddetta incapacità discenda da una patologia mentale. La lettera della norma è di tale limitante precisione, che non appare consentire l'applicazione analogica di tale disposizione anche al caso dell'incapacità irreversibile derivante da una patologia irreversibile di tipo fisico e non mentale.

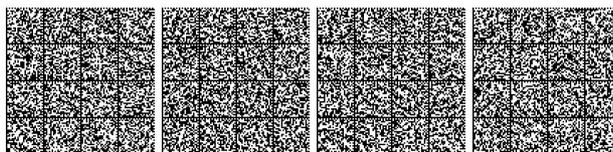
Ciò tuttavia si risolve, a parere del giudicante, in una violazione dell'art. 3 della Costituzione per ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni sovrapponibili in relazione a quella che è la *ratio* della norma di cui all'art. 72-bis del codice penale, che appare assolvere alla necessità di non mantenere inutilmente in piedi un processo — allorché sia evidente l'impossibilità di celebrarlo per l'irrealizzabilità di un valido contraddittorio con l'imputato, a causa della sua assoluta incapacità di partecipare coscientemente al processo — che assorbe risorse e tempo dello Stato e delle stesse parti private, oltre a poter arrecare all'imputato un'inutile (perché ingiustificata, allorché la perduranza del processo nel tempo non appaia ragionevolmente in grado di condurre al superamento della condizione di incapacità dell'imputato a parteciparvi) sofferenza psicologica aggiuntiva a quella derivante da una situazione di salute già compromessa.

Inoltre, anche laddove tale questione dovesse essere ritenuta infondata, appare esservi un ulteriore profilo di disparità di trattamento.

Va infatti osservato che, poiché l'impedimento dell'imputato a comparire all'udienza costituisce, ai sensi dell'art. 420-ter del codice penale, causa di sospensione del processo, anche il decorso della prescrizione è sospeso, giusta quanto previsto dall'art. 159, comma 1 n. 3 del codice penale, per tutto il tempo per il quale dura l'impedimento a comparire; nel caso in oggetto, in cui l'impedimento si presenta prevedibilmente di natura irreversibile e quindi la sospensione del processo sarà perpetua, anche la prescrizione, il cui decorso è sospeso, non maturerà mai, ed il processo è quindi destinato a durare sino a che, con la morte dell'imputato, non si estinguerà il reato.

Ciò introduce un'irrazionale disparità di trattamento anche rispetto alla normativa dettata dal Legislatore — con gli articoli 420-*quater* del codice penale e 159 u.c. del codice penale — a disciplina di un'altra ipotesi di sospensione necessaria del processo, e cioè quella prevista per l'ipotesi di impossibilità di realizzare un valido contraddittorio con l'imputato per assenza delle condizioni della celebrazione del processo in sua assenza: anche per tali ipotesi (come per quella di cui all'art. 420-ter del codice di procedura penale ricorrente nel presente caso) è infatti prevista la sospensione del processo, ma — giusta quanto previsto dall'art. 159 ultimo comma del codice penale — il freno posto al decorso della prescrizione è solo temporaneo, e cioè non opera oltre il limite di cui all'art. 161, comma 2 del codice penale; di talché, sospeso il processo a causa del fallimento dei tentativi di eseguire una notifica in mani dell'imputato, la prescrizione, decorso un periodo di sospensione del processo pari ad un quarto del tempo ordinario a prescrivere, riprenderà a decorrere.

L'impossibilità di procedere garantendo all'imputato il diritto al contraddittorio, che accomuna le ipotesi di cui al presente processo (impedimento assoluto ed irreversibile a comparire a causa di patologia non mentale) e quelle di cui agli articoli 72-bis e 420-*quater* del codice di procedura penale, è quindi risolta in maniera diversa da quelle, pur tra loro differenti (ma in via di necessaria armonizzazione per disposizione di legge: si veda l'art. 1, comma 7, lettera e, della legge delega n. 134/21, che delega al governo il compito di novellare la normativa processuale con la previsione della pronuncia di sentenza inappellabile di improcedibilità allorché non sia possibile procedere in assenza dell'imputato), previste da tali ultime norme, a seconda della ragione dell'impossibilità, senza che di ciò appaia ricorrerne adeguata giustificazione rispetto alla *ratio* che tali disposizioni accomuna, e cioè quella di evitare il peso — inutile, dispendioso,



dannoso per lo Stato e l'imputato — della pendenza di un processo non celebrabile; disparità di trattamento tanto più irrazionale ed ingiustificata, quanto maggiore — deve ritenersi — debba essere la sofferenza psicologica, indotta dalla pendenza di un processo penale a proprio carico, per chi abbia pieno possesso delle proprie facoltà, ma soffra di un male fisico che gli impedisca di difendersi, rispetto all'imputato eventualmente non consapevole o solo parzialmente consapevole della propria condizione, a causa della propria patologia mentale, ma che del peso del processo viene immediatamente liberato.

Le questioni suddette appaiono quindi non manifestamente infondate; in ordine alla loro rilevanza va osservato che, ove accolta quella relativa alla disparità di trattamento della posizione dell'imputato stabilmente impedito, per ragioni fisiche, a partecipare al processo, rispetto a quella dell'imputato che tale impedimento sconti a causa delle sue condizioni mentali, il tribunale potrebbe procedere all'immediato proscioglimento dell'imputato ai sensi dell'art. 72-bis del codice di procedura penale; laddove invece venisse accolta quella relativa alla disparità di trattamento rispetto alla posizione dell'imputato non comparso e non dichiarabile assente, il tribunale potrebbe dichiarare l'estinzione dei reati contravvenzionali per cui si procede che, in quanto commessi (come da imputazione) in data..., sarebbero ormai prescritti anche tenendo conto del termine massimo di prescrizione aumentato del periodo di sospensione previsto dall'art. 159 u.c. del codice penale.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 1, legge costituzionale n. 1/48, e 23 della legge n. 87/1953,*

*dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 72-bis del codice di procedura penale, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il Giudice dichiari non doversi procedere nei confronti dell'imputato, anche nei casi in cui la sua irreversibile incapacità di partecipare coscientemente al processo discenda da patologie fisiche e non mentali;*

*dichiara inoltre, ed in subordine, non manifestamente infondata e rilevante la questione di illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, dell'art. 159 ultimo comma del codice penale nella parte in cui non prevede che la sospensione del decorso della prescrizione, nel caso in cui dipenda da sospensione del processo per impossibilità di procedere in assenza dell'imputato, non operi anche nelle ipotesi in cui tale sospensione sia imposta dall'impossibilità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo;*

*ordina la notificazione della presente ordinanza all'imputato, al P.M., ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento;*

*dispone la successiva trasmissione della presente ordinanza, e di copia degli atti del procedimento, unitamente alla prova dell'esecuzione delle notificazioni e delle comunicazioni previste dalla legge, alla Corte costituzionale per la decisione della questione di costituzionalità così sollevata;*

*sospende il procedimento sino alla decisione della Corte costituzionale e, in attesa di questa, rinvia il processo all'udienza del 18 aprile 2023 ore 09,00.*

Lecce, 2 dicembre 2021

*Il Giudice: SERNIA*

22C00062

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-013) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 2 0 3 3 0 \*

€ 5,00

