

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 4

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 24 gennaio 2024

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



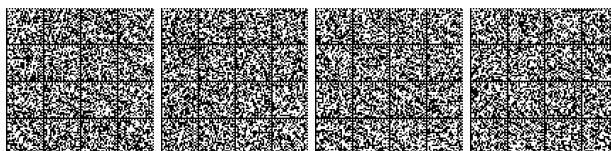


# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

- N. 5. Sentenza 23 novembre 2023 - 18 gennaio 2024  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Adozione e affidamento - Adozione di maggiorenni - Condizioni - Differenza di età di almeno diciotto anni tra adottante e adottando - Possibilità, per il giudice, di dichiarare l'adozione anche nei casi che la differenza anagrafica sia esigua sempre che sussistano validi e meritevoli motivi - Omessa previsione - Violazione del diritto all'identità personale - Illegittimità costituzionale in parte qua.**  
 – Codice civile, art. 291, primo comma.  
 – Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 30; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 7; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, art. 16. . . . . Pag. 1
- N. 6. Sentenza 6 dicembre 2023 - 19 gennaio 2024  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Fallimento e procedure concorsuali - Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (CCII) - Liquidazione controllata del debitore in stato di sovraindebitamento - Limite temporale minimo all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa dei creditori, nonché loro disparità di trattamento rispetto a quelli interessati alle procedure aperte prima dell'entrata in vigore del CCII - Non fondatezza delle questioni.**  
 – Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, art. 142, comma 2.  
 – Costituzione, artt. 3 e 24. . . . . Pag. 10
- N. 7. Sentenza 5 dicembre 2023 - 22 gennaio 2024  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Lavoro - Licenziamento collettivo - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (applicato ai rapporti di lavoro costituiti a tempo indeterminato dopo il 7 marzo 2015) - Violazione dei criteri per cui è ammesso il licenziamento - Determinazione, mediante decreto legislativo, di un indennizzo, forfettizzato ex ante - Denunciata violazione dei criteri di delega, anche in relazione a parametri convenzionali - Non fondatezza della questione.**  
**Lavoro - Licenziamento collettivo - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (applicato ai rapporti di lavoro costituiti a tempo indeterminato dopo il 7 marzo 2015) - Violazione dei criteri per cui è ammesso il licenziamento - Determinazione, mediante decreto legislativo, di un indennizzo, forfettizzato ex ante, anziché applicazione della tutela reintegratoria prevista per i lavoratori assunti prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo indicato - Denunciata disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.**  
**Lavoro - Licenziamento collettivo - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (applicato ai rapporti di lavoro costituiti a tempo indeterminato dopo il 7 marzo 2015) - Violazione dei criteri per cui è ammesso il licenziamento - Determinazione, mediante decreto legislativo, di un indennizzo, forfettizzato ex ante, anziché applicazione della tutela reintegratoria prevista per i lavoratori assunti prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo indicato - Denunciata inadeguata tutela - Non fondatezza della questione.**  
 – Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, artt. 3, comma 1, e 10.  
 – Costituzione, artt. 3, 4, 10, 24, 35, 38, 76, 111 e 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 24. . . . . Pag. 20



## N. 8. Sentenza 5 dicembre 2023 - 23 gennaio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Trasporto pubblico - Servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC) - Norme della Regione Puglia - Esame di idoneità all'esercizio del relativo servizio - Requisiti di ammissione - Assenza di carichi pendenti - Irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità nonché della libera iniziativa economica - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

– Legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 14, art. 8, comma 3.

– Costituzione, artt. 3, 41 e 117, terzo comma. . . . .

Pag. 36

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 35. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 dicembre 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Usi civici – Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 12 del 1994 – Mutamento di destinazione in caso di installazione di impianti di energie rinnovabili – Previsione che per l'installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili è obbligatorio richiedere il parere del comune in cui insistono le aree individuate, il quale si esprime entro venti giorni, decorsi i quali se ne prescinde – Prevista istituzione, con deliberazione della Giunta regionale, di un tavolo tecnico interassessoriale, a supporto degli uffici regionali, per la riforma organica dell'intera materia degli usi civici in Sardegna, con particolare riguardo alla legge regionale n. 12 del 1994 – Previsione della composizione del tavolo tecnico interassessoriale.**

**Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 24 del 2020 – Istituzione dell'Azienda regionale della salute (ARES) e contestuale liquidazione dell'Azienda per la tutela della salute (ATS) – Previsione che il Commissario liquidatore di ATS è nominato dalla Giunta regionale.**

**Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 24 del 2020 – Istituzione dell'Azienda regionale della salute (ARES) e contestuale liquidazione dell'Azienda per la tutela della salute (ATS) – Nomina dei direttori sanitari e amministrativi di ARES, di AREUS, delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere e ospedaliero-universitarie, nelle more dell'aggiornamento degli elenchi regionali degli idonei.**

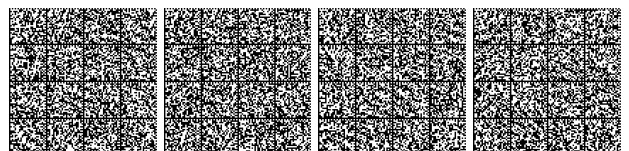
**Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Norme della Regione autonoma Sardegna – Previsione che ciascun ente del SSR può destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale anche oltre il limite previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.**

**Sanità pubblica – Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 – Previsione che le risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l'assistenza ospedaliera possono essere redistribuite tra gli erogatori privati accreditati anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali.**

**Ambiente – Inquinamento – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di bonifiche ambientali di competenza degli enti locali – Prevista attribuzione ai comuni delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di bonifiche ambientali indicati negli artt. 242 e 249 del d.lgs. n. 152 del 2006 per i siti ricadenti interamente nel territorio di competenza, e alle province e alle città metropolitane delle medesime funzioni e compiti amministrativi per i siti ricadenti tra più comuni della stessa provincia o città metropolitana oltre alle funzioni e ai compiti amministrativi attribuiti alla regione dall'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006.**



- Caccia – Esercizio dell’attività venatoria – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1998 recante norme per la protezione della fauna selvatica e per l’esercizio della caccia – Previsione che la tortora selvatica (*streptopelia turtur*) può essere cacciata dal 1° settembre, secondo il piano adottato dalla Conferenza Stato-Regioni.**
- Ambiente – Polizia giudiziaria – Norme della Regione autonoma Sardegna – Investigazione sulle cause di incendio nei boschi e nelle campagne – Previsione che il Corpo forestale e di vigilanza ambientale promuove e aggiorna studi sulle cause recenti e sugli autori degli incendi nei boschi e nelle campagne della Sardegna, anche attraverso l’istituzione e la formazione specialistica di nuclei che svolgono funzioni di investigazione giudiziaria sul fenomeno – Previsione che la Direzione generale del Corpo forestale e di vigilanza ambientale redige un rapporto consuntivo in materia e avanza proposte al Consiglio e alla Giunta regionale sulle misure ritenute necessarie ai fini del controllo e del superamento delle singole cause di incendio.**
- Ambiente – Polizia giudiziaria – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 26 del 1985 in materia di compiti del Corpo forestale e di vigilanza ambientale – Previsione che il Corpo forestale e di vigilanza ambientale svolge, nell’ambito del territorio regionale, attività di polizia giudiziaria.**
- Acque – Acque pubbliche – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 12 del 2007 in materia di bacini di accumulo di competenza regionale – Previsione della proroga dal 30 giugno 2018 al 30 settembre 2024 del termine per ottenere, da parte del proprietario o del gestore, l’autorizzazione alla prosecuzione dell’esercizio degli sbarramenti esistenti – Previsione della possibilità per i proprietari e i gestori degli sbarramenti esistenti i quali, a seguito di controllo da parte del Corpo forestale e di vigilanza ambientale regionale, risultino sprovvisti di autorizzazione alla prosecuzione dell’esercizio, di presentare la relativa istanza la quale sospende l’ordine di demolizione e comporta una riduzione al 10 per cento della sanzione pecuniaria prevista.**
- Comuni, province e città metropolitane – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2021 in materia di misure di assetto territoriale – Sostituzione della denominazione “Provincia del Nord-Est Sardegna” con “Provincia della Gallura Nord-Est Sardegna” – Conferma della circoscrizione territoriale della Provincia di Oristano e determinazione dei comuni che la compongono – Disciplina della successione tra gli enti interessati e della relativa fase transitoria.**
- Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti – Definizione dei sottotetti – Interventi di recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti – Determinazione del volume urbanistico nei sottotetti oggetto degli interventi – Interventi di recupero dei seminterrati, dei piani *pilotis* e dei locali al piano terra – Definizione dei seminterrati e dei piani *pilotis* – Interventi per il riuso degli spazi di grande altezza – Esclusione del ricalcolo del volume urbanistico dell’edificio anche in caso di riutilizzo di spazi sottotetto che originariamente non realizzano cubatura – Interventi nelle strutture destinate all’esercizio di attività turistico-ricettive – Previsione per le strutture ricettive alberghiere esistenti della possibilità di chiusura con elementi amovibili per un periodo non superiore a duecentoquaranta giorni – Disposizioni edilizie in favore dei portatori di handicap gravi – Previsione che sono consentiti, anche in deroga alle norme previste negli strumenti urbanistici vigenti, purché nel rispetto delle disposizioni del codice civile, interventi funzionali di ampliamento volumetrico realizzati in continuità all’unità immobiliare interessata per un massimo di 120 metri cubi – Condizioni di ammissibilità degli interventi – Previsione che, qualora le unità immobiliari siano difformi da quanto assentito con regolare titolo abilitativo, la richiesta per gli interventi suddetti è ammissibile a condizione che per le difformità siano conclusi positivamente i procedimenti di condono o accertamento di conformità – Valorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddi – Previsione che l’Assessorato regionale com-**



**petente in materia di patrimonio procede all'avvio delle procedure di regolarizzazione dell'assetto occupativo degli immobili.**

**Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica dell'art. 39 della legge regionale n. 8 del 2015 in materia di demolizione e ricostruzione – Previsione che la ricostruzione dell'intera volumetria è assentibile unicamente ove il nuovo fabbricato determini un minore impatto paesaggistico, anche senza il mantenimento di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente.**

**Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 23 del 1985 in materia di edilizia libera, sanzioni e piani di risanamento – Previsione che costituiscono interventi di edilizia libera gli interventi finalizzati al posizionamento di pergole bioclimatiche.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), artt. 13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3 [*recte*: 13, comma 1, lettera *b*)]; 34, comma 1, lettere *a*), punto 2), e *b*); 35, comma 2; 56; 75; 80, comma 1, lettera *b*); 86; 87; 91, commi 1 e 2; 120; 123, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3, 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127; 128, comma 1, lettere *a*) e *b*); 130; 131; e 133. ....

Pag. 41

N. 1. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 6 novembre 2023

**Reati e pene – Stupefacenti e sostanze psicotrope - Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope - Previsione la quale dispone la pena della reclusione non inferiore agli anni venti per il soggetto che promuova, costituisca, diriga, organizzi oppure finanzia una associazione finalizzata a commettere i delitti di cui all'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, in luogo della reclusione non inferiore agli anni sette - Previsione la quale stabilisce che chi partecipi alla associazione sia punito con la reclusione non inferiore agli anni dieci, in luogo della pena della reclusione non inferiore agli anni cinque.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 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), art. 74, commi 1 e 2. ....

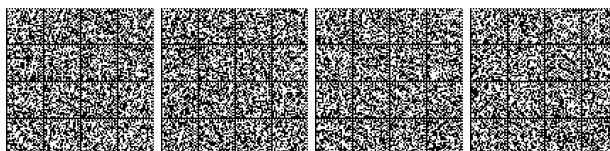
Pag. 68

N. 2. Ordinanza del Tribunale di Ragusa del 5 dicembre 2023

**Reati e pene - Danneggiamento – Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede - Regime di procedibilità – Mancata previsione della procedibilità a querela della persona offesa.**

- Codice penale, art. 635, commi secondo, numero 1), e quinto, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).....

Pag. 75





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 5

*Sentenza 23 novembre 2023 - 18 gennaio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Adozione e affidamento - Adozione di maggiorenni - Condizioni - Differenza di età di almeno diciotto anni tra adottante e adottando - Possibilità, per il giudice, di dichiarare l'adozione anche nei casi che la differenza anagrafica sia esigua sempre che sussistano validi e meritevoli motivi - Omessa previsione - Violazione del diritto all'identità personale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Codice civile, art. 291, primo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 30; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 7; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, art. 16.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

*Giudici :* Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 291, primo comma, del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra G. S. e A. M., con ordinanza del 17 gennaio 2023, iscritta al n. 62 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 22 novembre 2023.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udita nella camera di consiglio del 23 novembre 2023 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;  
deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 17 gennaio 2023, iscritta al n. 62 del registro ordinanze 2023, il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima civile, ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 3, 10, primo comma (in relazione agli artt. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e 16



della Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948), e 30 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 291, primo comma, del codice civile, «nella parte in cui non consente al giudice di dichiarare l'adozione di maggiorenne derogando al limite del divario di età tra adottante ed adottando imposto in 18 anni nei casi di esigua differenza di età».

2.- Il rimettente riferisce che G. S., nata nel 1946, ha chiesto al Tribunale di Firenze di procedere alla dichiarazione di adozione del maggiorenne A. M., rappresentando che questi, nato nel 1963, orfano di madre e il cui padre, G. M., aveva contratto matrimonio con l'istante nel 1968, era sempre vissuto con il padre e, dall'età di 5 anni, anche con la stessa richiedente, che lo aveva accudito e cresciuto come un figlio senza differenza alcuna rispetto alla figlia biologica, nata dal matrimonio con G. M.

Nel farsi carico della circostanza che la differenza di età rispetto al figlio del coniuge è pari a 17 anni e 3 mesi, sicché non risulta nella specie pienamente sussistente il requisito del divario minimo di età di 18 anni, imposto dall'art. 291, primo comma, cod. civ., l'istante ha evidenziato che il legame affettivo che esiste tra lei e A. M. merita tutela in ossequio ai principi costituzionali, tra cui quello dell'unità familiare (art. 30 Cost.) e del rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU).

3.- Sull'indicata premessa, il Tribunale rimettente, dato atto delle dichiarazioni di consenso all'adozione espresse all'udienza camerale innanzi al giudice relatore dalla richiedente e dall'adottando, dell'assenso del padre di quest'ultimo e della figlia nata dal matrimonio tra G. M. e G. S., nonché della moglie di A. M., rileva che, nella specie, essendo G. S. nata nel 1946 e A. M. nel 1963, risulta oggettivamente non rispettato il differenziale di età fra la richiedente l'adozione e l'adottando, prescritto dall'art. 291, primo comma, cod. civ. Tuttavia, è pacifica l'esistenza di un lungo e positivo legame di affetto e solidarietà tra gli aspiranti all'adozione, tipico del rapporto genitoriale. Risulta, altresì, evidente, secondo il giudice *a quo*, il requisito della convenienza all'adozione, ai sensi dell'art. 312, numero 2), cod. civ., trovando l'interesse del figlio del coniuge dell'adottante effettiva e reale rispondenza nella comunione di intenti di tutti i membri della famiglia (si cita la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 3 febbraio 2006, n. 2426).

Ciò posto, il Collegio rimettente rileva la «mutata configurazione sociologica» dell'istituto dell'adozione dei maggiorenni nella conseguita funzione «di riconoscimento giuridico di una relazione sociale, affettiva ed identitaria, nonché di una storia personale, di adottante e adottato» e di strumento «volto a consentire la formazione di famiglie tra soggetti che, seppur maggiorenni, sono tra loro legati da solidi vincoli personali, morali e civili, in ossequio ai principi costituzionali dell'unità familiare (art. 30 Cost.) e del rispetto della vita privata e familiare (art. 8 Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo)».

Alla stregua di tali considerazioni, il Tribunale di Firenze ritiene che l'art. 291, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente al giudice alcuna discrezionalità nel derogare al limite del divario di età, e, di conseguenza, «non permette di dar luogo ad adozione del maggiorenne anche se il difetto della differenza di età richiesta tra adottante e adottando sia minimo (come nel caso di specie, pari a 9 mesi)», presenti possibili profili di illegittimità costituzionale per violazione:

1) degli artt. 2 e 30 Cost., per la lesione sia della capacità dell'individuo di autodeterminarsi, come singolo e nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, tra le quali rientra anche la famiglia, sia del diritto-dovere di mantenere, educare ed istruire i figli, «atteso che nel caso in esame appare evidente il profondo legame tra l'adottante ed il figlio del coniuge che la prima ha allevato ed educato sin da quando questi aveva 5 anni (avendone ad oggi 59), del tutto parificabile ad un rapporto di filiazione»;

2) dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto all'adozione del minore in casi particolari, di cui all'art. 44, commi 1, lettera b), e 5, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), in relazione alla quale il legislatore ha previsto che il giudice possa ridurre il divario di età in presenza di validi motivi attinenti all'unità familiare, con conseguente irragionevole discriminazione tra maggiorenne e minorenni «a fronte della affinità assiologica dei due istituti»;

3) dell'art. 10 Cost., per mancato rispetto della normativa europea ed internazionale cui l'ordinamento giuridico italiano è tenuto a conformarsi (sono evocati l'art. 8 CEDU e l'art. 7 CDFUE, nel rimarcato diritto dell'individuo al rispetto della propria vita privata e familiare, che ha quale corollario il divieto di «ingerenza di una autorità pubblica», nonché l'art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti umani, nel diritto di uomini e donne, in età adatta, di fondare una famiglia, definita quale «nucleo naturale e fondamentale della società» che «ha diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato».

4.- Il rimettente fa menzione quindi della sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 3 aprile 2020, n. 7667, che, attraverso una rivisitazione storico-sistematica dell'istituto, ha fornito una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, coincidente con l'intervento additivo auspicato; non ritiene, tuttavia, tale interpretazione praticabile nella chiarezza ed univocità dell'enunciato normativo.





L'assenza di una specifica previsione derogatoria, che superi sul punto la rigidità del sistema, non si tradurrebbe neppure in lacuna legislativa, sicché sarebbe precluso al giudice comune di affrancarsi per via meramente esegetica dalla disciplina positiva.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio con atto depositato il 6 giugno 2023, con il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

5.1.- L'interveniente richiama le sentenze n. 500 del 2000 e n. 89 del 1993, con le quali questa Corte ha giudicato conforme a Costituzione la disposizione censurata, esaminando la questione sotto profili identici a quelli in scrutinio, che non potrebbero essere nuovamente posti in discussione.

La difesa erariale ricorda che questa Corte ha escluso che possa essere un valido parametro di comparazione, ai sensi dell'art. 3 Cost., il diverso regime dettato in materia di adozione del minore in casi particolari (art. 44, commi 1, lettera b, e 5, della legge n. 184 del 1983).

Nel riportare un ampio stralcio della sentenza n. 89 del 1993 - nella parte in cui ha ritenuto che l'adozione dei maggiorenni non implichi «necessariamente l'instaurarsi o il permanere della convivenza familiare» e «non determin[i] la soggezione alla potestà dei genitori adottivi, né impon[ga] all'adottante l'obbligo di mantenere, istruire ed educare l'adottato» -, l'interveniente osserva che il controllo sui requisiti che legittimano l'adozione di persone maggiori di età, all'interno del ristretto potere rimesso al giudice di valutare «se l'adozione "conviene" all'adottando (art. 312 del codice civile)», non comprenderebbe alcun apprezzamento discrezionale dell'"interesse" dell'adottando, né prevederebbe quei controlli "incisivi", stabiliti invece per l'adozione del minore.

Risulterebbe, pertanto, giustificata una diversità di disciplina, anche in punto di superamento del limite del divario di età, tra il trattamento del minore - che, ai fini della sua educazione e del suo mantenimento, deve essere collocato in un contesto familiare, esigenza che permane anche nell'istituto dell'adozione in casi particolari - e il trattamento del maggiore di età, che ben può conservare il legame con la propria famiglia di origine senza che vengano in valutazione i doveri dei genitori verso la prole ed i diritti di quest'ultima.

5.2.- Rileva poi l'interveniente che la violazione dell'art. 8 CEDU viene denunciata tramite il richiamo a un parametro non pertinente, l'art. 10, primo comma, Cost., riferibile, invece, alle norme del diritto internazionale generale, mentre l'incidenza indiretta del diritto internazionale pattizio avrebbe dovuto impegnare gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., non evocati dal rimettente.

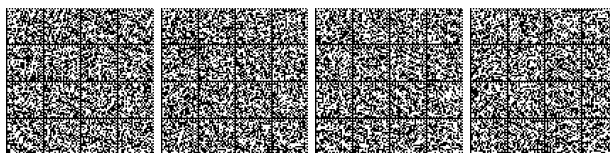
5.3.- Espone ancora la difesa erariale che la visione convenzionale della famiglia di cui agli artt. 8 e 12 CEDU è incentrata sulla protezione dei singoli componenti più che «della cellula familiare in quanto tale», che riceverebbe invece tutela nella sua dimensione «comunitarista» in altre carte internazionali (si citano: la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, agli artt. 12 e 16; il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966; la Convenzione americana sui diritti dell'uomo, agli artt. 11 e 17; la Carta araba dei diritti dell'uomo, agli artt. 21 e 33; la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981; la Dichiarazione del Cairo sui diritti umani nell'Islam del 1990; il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, all'art. 10).

L'interveniente ricorda la natura non assoluta dei diritti sanciti dagli artt. 8 e 12 CEDU, nonché il sindacato esercitato, al riguardo, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sulla conformità ai principi di legalità, necessità e proporzionalità delle misure statali di «ingerenza» in tali diritti, e l'elaborazione degli «obblighi positivi» a carico degli Stati, a promozione e protezione della vita privata e familiare.

La difesa erariale espone come, in applicazione del criterio del «margine di apprezzamento» e in esecuzione degli «standard convenzionali», l'operato dei singoli Stati debba coniugare l'esigenza di tenuta dei contesti nazionali e il perseguimento degli obiettivi di interesse generale in maniera adeguata al fine e rispettosa delle prerogative dei singoli, restando il riconoscimento, in via giurisprudenziale, dei nuovi diritti subordinato al consenso europeo in materia.

Osserva ancora l'Avvocatura generale dello Stato che la teoria «dei diritti addizionali» - elaborata al fine di obbligare gli Stati che in via autonoma scelgono di riconoscerli a garantirne il godimento senza restrizioni irragionevoli o discriminatorie - è stata utilizzata dalla Corte EDU a proposito del «diritto di adottare», seppur quest'ultimo non sia ricavabile dalla Convenzione neppure tramite una sua lettura evolutiva. La tutela sarebbe tuttavia assicurata attraverso l'estensione del divieto di discriminazione (art. 14 CEDU) ad ogni settore ricadente nell'«ambito di influenza» («*tom-bent sous l'empire*») delle disposizioni convenzionali.

Nella descritta prospettiva, la previsione sulla necessaria differenza di età prevista dall'art. 291 cod. civ. non sarebbe discriminatoria avendo ad oggetto una situazione, l'adozione civile o dei maggiori di età, del tutto eterogenea rispetto all'altra posta a raffronto (l'adozione del minore), e rientrerebbe, in modo giustificato e proporzionato, nel margine di apprezzamento degli Stati in materia.



5.4.- Secondo l'Avvocatura, l'adozione dei maggiori di età, esito della riforma di cui alla legge n. 184 del 1983, riveste, rispetto all'adozione dei minori nelle forme legittimanti, caratteristiche peculiari, che si lasciano apprezzare sia quanto alla collocazione della disciplina, interamente contenuta nel codice civile, anziché in leggi speciali, sia sul piano sostanziale. Laddove le altre forme di adozione mirano ad offrire al minore una famiglia alternativa a quella di origine, lo scopo dell'adozione civile è invece quello di conferire all'adottato maggiorenne uno status filiale che si aggiunge al precedente senza intaccarlo (si menzionano l'anteposizione del cognome dell'adottante; l'acquisto unilaterale dei diritti successori in capo all'adottato; il mantenimento da parte dell'adottato dei diritti ed obblighi verso la famiglia di origine, ai sensi dell'art. 300 cod. civ.).

5.5.- L'esistenza di una differenza minima di età sarebbe quindi coerente con l'istituto dell'adozione del maggiorenne, avente la natura giuridica di una concessione giudiziale, nella indisponibilità negoziale degli stati familiari, che risulterebbe intaccata dall'introduzione di indefiniti criteri di flessibilità in materia di divario di età.

5.6.- L'intervento additivo, richiesto dal rimettente a questa Corte, non sarebbe, comunque, l'unica soluzione costituzionalmente conforme. La stessa nozione di "esigua differenza di età" richiederebbe «di essere accompagnata da specifici criteri ai quali il giudice dovrebbe ispirarsi per valutare i casi in cui nei quali il divario [di età] di 18 anni potrebbe essere disapplicato».

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Firenze, sezione prima civile, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 291, primo comma, cod. civ. «nella parte in cui non consente al giudice di dichiarare l'adozione di maggiorenne derogando al limite del divario di età tra adottante ed adottando imposto in 18 anni nei casi di esigua differenza di età», in riferimento agli artt. 2, 3, 10, primo comma (in relazione agli artt. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e 16 della Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948), e 30 Cost.

In punto di fatto, il rimettente riferisce che G. S., nata nel 1946, si era rivolta al Tribunale di Firenze per la dichiarazione di adozione del maggiorenne A. M., nato nel 1963, che, orfano di madre e il cui padre, G. M., aveva contratto matrimonio con l'istante nel 1968, era sempre vissuto con il padre e, dall'età di cinque anni, con la stessa istante. Ad avviso del rimettente l'esistenza di un legame di affetto e solidarietà tra le parti durato oltre cinquant'anni, e paragonabile a quello esistente tra genitori e figli, aveva trovato riconoscimento nelle dichiarazioni di consenso incondizionato rese in giudizio da adottante ed adottando e nell'assenso pieno espresso dagli altri interessati, nella comune loro volontà di avvalersi dell'adozione per formalizzare il rapporto.

Ravvisata nella specie la ulteriore condizione della "convenienza" all'adozione (art. 312, numero 2, cod. civ.), intesa quale rispondenza effettiva e reale dell'interesse dell'adottando alla comunione di intenti di tutti i membri della famiglia (si cita Cassazione, sentenza n. 2426 del 2006), il rimettente rileva come l'istituto dell'adozione di maggiorenni, anche alla luce della «mutata configurazione sociologica intervenuta negli ultimi decenni, abbia da ultimo assunto la funzione di riconoscimento giuridico di una relazione sociale, affettiva ed identitaria, nonché di una storia personale, di adottante e adottato in quanto strumento volto a consentire la formazione di famiglie tra soggetti che, seppur maggiorenni, sono tra loro legati da solidi vincoli personali, morali e civili, in ossequio ai principi costituzionali dell'unità familiare (art. 30 Cost.) e del rispetto della vita privata e familiare (art. 8 Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo)».

2.- Alla stregua delle predette considerazioni, il Collegio *a quo* censura la disciplina codicistica che, nel caso dell'adozione di maggiorenne, non ammette deroga alcuna al requisito del divario minimo di età di 18 anni tra adottante ed adottando, neppure quando tale divario si discosti in misura esigua dal predetto limite, come nel caso di specie, in cui la differenza di età tra richiedente e adottando è pari a 17 anni e 3 mesi.

2.1.- Il rimettente sospetta il contrasto della disposizione di cui si tratta con gli artt. 2 e 30 Cost., per la lesione, conseguente alla rigidità del limite del divario minimo di età, della capacità dell'individuo di autodeterminarsi come singolo e nella formazione sociale familiare, e del diritto-dovere dell'adottante di mantenere, educare ed istruire i figli in presenza di una situazione «del tutto parificabile» alla filiazione biologica.

2.2.- Ravvisa, poi, un vulnus all'art. 3 Cost. nell'irragionevole disparità di trattamento tra l'adozione del maggiorenne e quella del minore in casi particolari, rispetto alla quale «il Legislatore ha previsto che il giudice possa ridurre il divario di età tra adottante ed adottando in presenza di validi motivi che garantiscano l'unità familiare» (art. 44, commi 1, lettera b, e 5, della legge n. 184 del 1983), nonostante l'«affinità assiologica dei due istituti».



2.3.- Il rimettente deduce, ancora, la violazione dell'art. 10 Cost. - *recte*, artt. 11 e 117, primo comma, Cost. - sotto il profilo del mancato rispetto, da parte della disposizione censurata, della normativa europea ed internazionale cui l'ordinamento giuridico italiano è tenuto a conformarsi, evocando, quali parametri interposti, l'art. 8 CEDU e l'art. 7 CDFUE, in relazione al diritto dell'individuo al rispetto della propria vita privata e familiare, che ha quale corollario il divieto di "ingerenza di una autorità pubblica", nonché l'art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti umani, con riguardo al diritto di uomini e donne, in età adatta, di fondare una famiglia, definita quale «nucleo naturale e fondamentale della società» che «ha diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato».

2.4.- Esclusa la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata, contrariamente a quanto ritenuto dalla Cassazione con la sentenza n. 7667 del 2020, come il ricorso all'analogia legis o iuris, di cui all'art. 12, secondo comma, delle Preleggi, il Tribunale di Firenze reputa necessario promuovere l'incidente di legittimità costituzionale nei termini indicati.

3.- Deve, al riguardo, preliminarmente darsi atto che correttamente il giudice *a quo* ha escluso la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, così sottoponendo allo scrutinio di questa Corte il proprio dubbio. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, «l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente sostenga, come nel caso di specie, che il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione» (sentenza n. 104 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 102 del 2021, n. 253 del 2020 e n. 232 del 2013).

Nella specie, la formula perentoria del primo comma dell'art. 291 cod. civ., nella parte in cui legittima l'adozione dei maggiorenni ai richiedenti che «superano di almeno diciotto anni l'età di coloro che essi intendono adottare», integra all'evidenza detto limite all'onere di interpretazione conforme.

4.- Ancora in via preliminare deve essere esaminata l'eccezione della difesa erariale, con cui si fa valere l'inammissibilità della dedotta questione di legittimità costituzionale, in tesi derivante dal sostanziale carattere manipolativo del petitum stante la mancanza di una «unica soluzione costituzionalmente conforme».

4.1.- L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 221 del 2023, n. 252 e n. 224 del 2020). Solo «se manca una soluzione costituzionalmente adeguata o se "il superamento dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale esige un intervento di sistema del legislatore" (sentenza n. 47 del 2023), allora la questione è inammissibile» (sentenza n. 221 del 2023, che cita, in termini, le sentenze n. 202, n. 143, n. 100 e n. 1 del 2022, n. 151, n. 59, n. 33 e n. 32 del 2021, n. 80 e n. 47 del 2020).

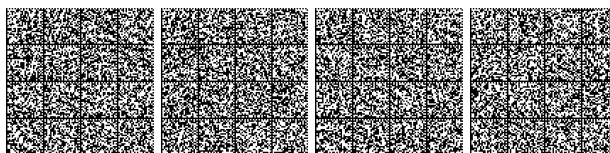
Nella specie, dalla esposizione che segue emerge la esistenza di soluzioni costituzionalmente adeguate al dubbio di legittimità costituzionale sollevato dal rimettente.

5.- Venendo al merito delle questioni poste, prima di procedere alla valutazione delle singole censure, appare opportuno ricostruire la cornice storico-normativa e giurisprudenziale all'interno della quale si inseriscono le questioni sollevate di legittimità costituzionale.

5.1.- Fino ai primi anni del '900 l'adozione ha conservato, mutuandola dal diritto romano, la natura di strumento della tradizione aristocratica e dell'alta borghesia, utilizzato da coloro che non avessero discendenti ai quali trasmettere il proprio cognome e il proprio patrimonio, ed avessero raggiunto un'età in cui presumibilmente non avrebbero potuto più averne, e si è fondata sul consenso scambiato tra persone adulte.

Fu solo attraverso la legislazione speciale (in particolare, il regio decreto-legge 31 luglio 1919, n. 1357, recante «Norme per l'adozione degli orfani di guerra e dei nati fuori di matrimonio nel periodo della guerra», convertito, con modificazioni, nella legge 6 dicembre 1925, n. 2137), con norme di favore intervenute in aiuto dei minori rimasti senza famiglia e senza soccorso, in seguito ai grandi rivolgimenti causati dal primo conflitto mondiale, che si cominciò a prendere in considerazione la esigenza di allevare ed educare il figlio adottivo in seno alla nuova famiglia, esigenza corrispondente, oltre che a finalità filantropico-assistenziali, all'intento di supplire e meglio imitare la natura.

Si consentì in tal modo «l'adozione degli orfani di guerra e dei trovatelli nati in quel periodo che non avessero raggiunto il limite di età (e quindi senza il loro consenso)» (sentenza n. 11 del 1981, punto 4 del Considerato in diritto), in deroga alla disciplina del codice civile del 1865, che fissava per gli adottandi il limite dei diciotto anni.



5.2.- Solo con la promulgazione del codice civile del 1942 si introdusse in via generale la possibilità di adottare minori attraverso una disciplina che, unificata, era riferibile anche ai fanciulli a partire dagli otto anni di età. Si trattava, peraltro, pur sempre, di un contratto tra il genitore del bambino da adottare e l'adottante, che non doveva necessariamente essere coniugato: l'obiettivo continuava ad essere essenzialmente quello di garantire la successione a chi non avesse discendenti.

Il divario minimo di età di diciotto anni tra l'adottante, di età non inferiore ai cinquant'anni, e l'adottando, fissato dal richiamato art. 291 cod. civ., incontrava una possibilità di deroga laddove si stabiliva che in caso di «eccezionali circostanze [...] la Corte d'appello può autorizzare l'adozione se l'adottante ha raggiunto almeno l'età di anni quaranta e se la differenza di età tra l'adottante e l'adottando è di almeno sedici anni».

Si era dinanzi ad una previsione che, non contenuta nel Progetto ed inserita nel testo definitivo, venne motivata nella relazione del Guardasigilli con riferimento sia alla facoltà riconosciuta alla Corte d'appello di «valutare le circostanze del caso» (sentenza n. 44 del 1990, punto 3 del Considerato in diritto), sia alla circostanza che «la differenza minima di sedici anni» valeva pur sempre a salvare il tradizionale principio dell'*adoptio imitatur naturam*.

5.3.- Con la legge 5 giugno 1967, n. 431 (Modifiche al titolo VIII del libro I del Codice civile "Dell'adozione" ed inserimento del nuovo capo III con il titolo "Dell'adozione speciale"), in accoglimento di istanze che avevano evidenziato la necessità di una disciplina specifica per l'adozione di minori, da diversificare rispetto a quella dettata per i maggiorenni, fu introdotto, nel codice civile, l'istituto dell'adozione speciale con efficacia legittimante.

Si trattava di un «complesso normativo, chiaramente indirizzato alla tutela dell'interesse del minore infraotenne in stato di abbandono» (sentenza n. 11 del 1981, punto 4 del Considerato in diritto) che, derivato dalla Convenzione europea sull'adozione dei minori, firmata a Strasburgo il 24 aprile 1967, ratificata e resa esecutiva con legge 22 maggio 1974, n. 357, spostava in modo definitivo la disciplina dell'adozione sugli interessi dell'adottando e, attribuendo centralità alla figura del minore, giungeva ad equipararne la regolamentazione alla filiazione naturale.

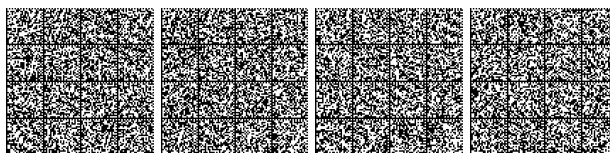
L'adozione ordinaria continuava ad applicarsi ai maggiorenni e ai minorenni a partire dagli otto anni, con il mantenimento della differenza minima d'età tra adottante ed adottando in diciotto anni e con la fissazione dell'età minima per adottare a trentacinque anni, limite riducibile, in casi eccezionali, a trenta anni.

5.4.- Il successivo e fondamentale snodo lungo il percorso di progressivo affrancamento dell'adozione dei minorenni da quella ordinaria si ebbe quindi con la legge n. 184 del 1983, con la quale la disciplina dell'adozione dei soggetti minori di età venne interamente trasferita al di fuori del codice civile.

5.4.1.- Con tale intervento normativo l'adozione del minore, quale nuova figura generale, diviene funzionale alla creazione di una famiglia per il fanciullo che ne sia privo. L'adozione determina la cessazione dei rapporti dell'adottato con la famiglia d'origine e l'acquisizione, in capo a lui, del nuovo status di figlio degli adottanti, i quali debbono essere tra loro coniugati da almeno tre anni, fermo il rispetto del divario di età con l'adottando di almeno diciotto anni e di non oltre quaranta. Si realizza così un duplice effetto sullo status dell'adottato, costitutivo ed estintivo, che «si collega al presupposto stesso dell'adozione: la dichiarazione di adottabilità fondata sullo stato di abbandono [...] (art. 8, comma 1, della legge n. 184 del 1983)» (sentenza n. 183 del 2023, punto 8.1. del Considerato in diritto).

I predetti limiti di età sono stati incisi da ripetuti interventi di questa Corte (sentenze n. 283 del 1999, n. 349 del 1998, n. 303 del 1996 e n. 148 del 1992), che ne hanno in vario modo temperato la rigidità, al fine di scongiurare che dalla mancata adozione potesse derivare un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore, fermo restando che la differenza di età dovesse restare compresa in quella che di solito intercorre tra genitori e figli. Il divario massimo di età è poi stato innalzato a quarantacinque anni dalla legge 28 marzo 2001, n. 149 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile), che ha previsto la generale derogabilità dei limiti di età, qualora il tribunale per i minorenni accerti appunto che dalla mancata adozione derivi un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore.

La legge n. 184 del 1983 ha regolato, all'art. 44, "casi particolari" di adozione di minori, che non versino in stato di abbandono e che non siano stati previamente dichiarati in stato di adottabilità. In tutti questi casi è stabilito che l'adottante superi di almeno diciotto anni l'età di colui che intenda adottare. Quest'ultima previsione, relativamente al caso dell'adozione pronunciata rispetto a minore che sia già figlio, anche adottivo, del coniuge dell'adottante (art. 44, comma 1, lettera b), è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza di questa Corte n. 44 del 1990, nella parte in cui non consentiva al giudice competente di ridurre, quando sussistano validi motivi per la realizzazione dell'unità familiare, l'intervallo di età di diciotto anni. Il legislatore si è conformato alla indicata pronuncia all'atto della riforma attuata con la legge n. 149 del 2001.





5.4.2.- L'adozione dei maggiorenni resta invece regolata, dopo la riforma del 1983, dal codice civile e, riservata al rapporto tra gli adulti (nelle modifiche introdotte dagli articoli da 58 a 60 della legge n. 184 citata), non crea, a differenza dell'adozione del minore di età, una relazione di parentela con i discendenti dell'adottante (artt. 74, 300, secondo comma, e 567, secondo comma, cod. civ.) ed è revocabile (articoli da 305 a 309 cod. civ.).

5.5.- L'istituto, pur avendo perso l'antica centralità, resta sotto l'attenzione della giurisprudenza, impegnandola in una lettura coerente con il rinnovato contesto di riferimento.

5.5.1.- Con la sentenza n. 557 del 1988, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 291 cod. civ., nella parte in cui non consentiva l'adozione a persone aventi discendenti maggiorenni, legittimi o «legittimati» (figura, quest'ultima, poi soppressa dall'art. 105, comma 4, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, recante «Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219»), purché questi esprimano il loro assenso all'adozione, già richiesto rispetto al coniuge dell'adottante. A sostegno della decisione si pone la rilevata necessità che la norma scrutinata «non comporti delle limitazioni eccessive - e come tali irrazionali - rispetto allo scopo perseguito, sì da violare l'art. 3 Cost.» (punto 2 del Considerato in diritto).

La necessità del consenso del figlio maggiorenne dell'adottante per l'adozione del maggiorenne è stata ribadita con la sentenza n. 245 del 2004 con riferimento anche ai figli naturali riconosciuti dall'adottante.

Con la sentenza n. 345 del 1992, questa Corte ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 291 cod. civ., sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sul presupposto che la norma non permettesse a chi avesse figli legittimi o legittimati, maggiorenni, incapaci di esprimere il proprio assenso, di adottare altra persona maggiore di età. Il carattere generale della disciplina sulla derogabilità degli assensi, contenuta nell'art. 297, secondo comma, ultima parte, cod. civ., che attribuisce al giudice ordinario il potere di intervenire in via surrogatoria, ne consente infatti - ha rilevato la Corte - l'applicazione anche ai discendenti maggiorenni dell'adottante di cui sia impossibile ottenere l'assenso per incapacità. La valutazione giudiziale «si riferisce a tutte le persone chiamate ad esprimere il proprio assenso alla adozione» (punto 3 del Considerato in diritto), nell'intervenuto ampliamento della platea degli interessati all'adozione.

Attraverso una deviazione «dalla logica dell'istituto», attuata con il «temperamento» dei divieti e dei limiti persistenti e con l'estensione del «potere di valutazione comparativa degli interessi in gioco attribuito dalla norma al tribunale» (sentenza n. 252 del 1996, punto 2 del Considerato in diritto), l'istituto si è aperto a funzioni diverse da quella primaria di procurare un figlio a chi non l'ha avuto in natura e nel matrimonio (adoptio in hereditatem).

5.5.2.- Né smentisce tale linea evolutiva la riaffermazione della più antica funzione dell'istituto dell'adozione del maggiorenne contenuta nella ordinanza n. 170 del 2003, che, in presenza di figli minori, incapaci di prestare idoneo consenso, reputa costituzionalmente adeguata la previsione di un intervento giudiziale. In questo caso, infatti, la decisione è motivata dalla considerazione che l'intervento richiesto dal giudice rimettente era diretto ad escludere l'assenso dei figli, anziché, come nel caso che ha dato luogo alla richiamata sentenza n. 345 del 1992, a far fronte alla incapacità degli stessi di esprimere la propria volontà.

5.5.3.- Se sul fronte dei limiti soggettivi all'applicazione dell'istituto la giurisprudenza costituzionale si è mostrata favorevole ad una ragionevole riduzione degli stessi, superando i tradizionali confini dell'adozione del maggiorenne, quanto al requisito della differenza di età di «almeno» diciotto anni (art. 291, primo comma, cod. civ.) che deve intercorrere tra adottante ed adottando questa Corte ha confermato la legittimità costituzionale della rigidità della formula, eco del criterio dell'adoptio imitatur naturam, ovvero del suo storico significato di strumento idoneo a replicare il rapporto esistente tra genitore e figlio (sentenze n. 500 del 2000 e n. 89 del 1993; ordinanza n. 82 del 2001).

L'indirizzo si è affermato in risposta ad una pluralità di sollecitazioni con le quali i giudici rimettenti - ora deducendo il diverso trattamento riservato all'adozione «in casi particolari» del minore, laddove figlio del coniuge dell'adottante (art. 44, comma 1, lettera b, della legge n. 184 del 1983), ora denunciando l'irragionevolezza intrinseca del meccanismo - facevano valere l'illegittimità costituzionale di una disciplina che, in materia di adozione del maggiore di età, non consentiva al giudice competente di derogare alla differenza minima di diciotto anni tra adottante e adottando pur in presenza di validi motivi per la realizzazione dell'unità familiare.

In tale contesto, questa Corte ha sottolineato, quanto alla lamentata disparità di trattamento tra l'adozione del maggiorenne e quella del minore in casi particolari, che la prima «non implica necessariamente l'instaurarsi o il permanere della convivenza familiare, non determina la soggezione alla potestà dei genitori adottivi, né impone all'adottante l'obbligo di mantenere, istruire ed educare l'adottato» (sentenza n. 89 del 1993, punto 3 del Considerato in diritto e, negli stessi termini, sentenza n. 500 del 2000).

Essa è inoltre «essenzialmente determinata dal consenso dell'adottante e dell'adottando, giacché il controllo del Tribunale verte sui requisiti che legittimano l'adozione, essendo rimesso al giudice il ristretto potere di valutare se l'adozione «conviene» all'adottando (art. 312 del codice civile)» (sentenza n. 89 citata, punto 3 del Considerato in diritto).



Nell'adozione di persone maggiori di età al giudice non è attribuito alcun discrezionale apprezzamento dell'interesse della persona dell'adottando, né possono essere effettuati quegli incisivi controlli previsti per l'adozione di minori, che significativamente rispecchiano la diversità di presupposti e di finalità dei due istituti. Risulta, quindi, secondo questa Corte, «razionalmente giustificata una diversità di disciplina anche nel superamento - consentito solo per l'adozione di minori, in casi eccezionali che esigono una specifica indagine e la rigorosa valutazione del giudice - del limite posto dal divario di età ordinariamente richiesto tra adottante e adottando, superamento che si giustifica in ragione del raccordo tra l'unità familiare ed il momento ineliminabilmente formativo ed educativo, che caratterizza lo sviluppo del minore in una famiglia ed esige una particolare protezione che solo quella famiglia può assicurare» (ancora sentenza n. 89 del 1993).

Rispetto alla denunciata irragionevolezza intrinseca della disposizione censurata, questa Corte ha rilevato che tale tesi poggia sul presupposto interpretativo secondo il quale l'adozione ordinaria consentirebbe la costituzione di un "legame giuridico familiare" in particolare tra il maggiorenne adottato e i figli degli adottanti, presupposto palesemente erroneo poiché essa non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante (ordinanza n. 82 del 2001).

5.5.4.- Con una sentenza di poco successiva alla metà degli anni Duemila (Cassazione, sentenza n. 2426 del 2006), i giudici di legittimità, confrontandosi anche con nuove realtà familiari in cui convivono figli maggiorenni e minorenni nati in differenti contesti matrimoniali, hanno valorizzato l'istituto dell'adozione ordinaria al fine di dare veste formale a tali nuove situazioni e al sottostante rapporto affettivo-familiare di fatto, consolidatosi nel tempo, che anticipa, anziché seguire, la costruzione del rapporto giuridico.

In tale prospettiva, la Corte di legittimità (sezione prima civile, sentenza 14 gennaio 1999, n. 354) aveva già ritenuto possibile l'applicazione, in via analogica, al figlio maggiorenne della disciplina dell'istituto dell'adozione in casi particolari del minore figlio del coniuge dell'adottante (art. 44, comma, 1, lettera b, della legge n. 184 del 1983): l'avvertita esigenza era quella di rinsaldare la formazione di nuove famiglie, dotate di figli nati da un precedente matrimonio.

Più recentemente i giudici di legittimità (Cassazione, sentenza n. 7667 del 2020), nel dare riconoscimento ai legami familiari di fatto stabili nel tempo, hanno individuato nell'adozione del maggiorenne una espressione del diritto all'identità della persona (art. 2 Cost.).

6.- È in siffatto contesto che si inseriscono i sollevati dubbi di legittimità costituzionale.

6.1.- La censura relativa alla violazione dell'art. 2 Cost. è fondata.

Induce alla rimediazione dell'illustrato orientamento della giurisprudenza costituzionale - peraltro sviluppatosi essenzialmente sul solo tema delle differenze di struttura, funzione ed effetti tra l'adozione del maggiorenne e quella del minore in casi particolari - la descritta linea evolutiva della stessa giurisprudenza costituzionale e di quella di legittimità in relazione anche alla mutata configurazione sociologica dell'adozione del maggiorenne, sottolineata dal giudice *a quo*. In siffatto quadro complessivo, in cui l'istituto ha da ultimo assunto anche la funzione di riconoscimento giuridico di nuove formazioni sociali in cui vivano relazioni identitarie ed affettive, il giudice *a quo* - senza contestare il significato sotteso alla generale previsione di un tendenziale divario di età tra adottante e adottato - correttamente si duole dell'automatismo del meccanismo che, nella sua fissità, che prescinde completamente dall'apprezzamento della esiguità dello scostamento rispetto alla differenza minima di età prescritta, sacrifica aprioristicamente il diritto alla identità della persona.

6.2.- L'adozione di persone maggiori di età non persegue più, e soltanto, per come vive attualmente nell'ordinamento, la funzione tradizionale di trasmissione del cognome e del patrimonio, con conseguenze destinate a riverberarsi sul mero piano di disciplina relativa agli alimenti e alle successioni, ma è divenuto uno strumento duttile e sensibile alle sollecitazioni della società, in cui assumono crescente rilevanza i profili personalistici, accanto a quelli patrimoniali.

L'istituto - suggellando sovente l'effettiva e definitiva coincidenza tra situazione di fatto e status - formalizza legami affettivo-solidaristici che, consolidatisi nel tempo e preesistenti al riconoscimento giuridico, sono rappresentativi dell'identità dell'individuo.

Il perimetro di riferimento è innanzitutto segnato dal fenomeno delle così dette famiglie ricomposte - in cui alle preesistenti relazioni di parentela si aggiungono nuovi legami, che trovano fondamento e consistenza in quella misura di affetti e solidarietà che è propria della comunità familiare - per poi spingersi ad assecondare altre istanze, in cui l'esigenza solidaristica resta variamente declinata.

6.3.- Nelle nuove riconosciute fattispecie rientrano, come rilevato da questa Corte con la sentenza n. 135 del 2023, «il caso dell'adottando maggiorenne, che già viveva nel nucleo familiare di chi lo adotta, in ragione di un affidamento non temporaneo deciso nel momento in cui era minorenni, o ancora quello del figlio maggiorenne del coniuge (o del convivente) dell'adottante che vive in quel nucleo familiare», ma ancora «situazioni in cui persone, spesso anziane, confidano in un rafforzamento - grazie all'adozione - del vincolo solidaristico che si è di fatto già instaurato con l'adottando, oppure che vogliono semplicemente dare continuità al proprio cognome e al proprio patrimonio, creando un legame giuridico con l'adottando, con cui, di norma, hanno consolidato un rapporto affettivo» (punto 7.2. del Considerato in diritto).





6.4.- Le abitudini di vita acquisite e le relazioni affettive instaurate tra persone maggiori di età, stabilizzate nel tempo, ricevono riconoscimento giuridico in quanto descrivono storie personali di crescita e integrazione, come già ritenuto da questa Corte nella sentenza n. 79 del 2022, che ha riconosciuto l'incidenza dei rapporti affettivi sull'identità personale. La valorizzazione di una storia affettiva, per la parte in cui ha già trovato solida espressione sociale, riflette l'esistenza di un maturato percorso di identità personale, che non può essere privato del dovuto riconoscimento giuridico, pena la violazione dell'art. 2 Cost.

La disposizione censurata, non consentendo al giudice di intervenire, derogando, se del caso, al limite minimo nel divario di età tra adottante e adottando, si rivela in radice incapace di tutelare situazioni affettive largamente affermatesi, senza che tale assoluto sacrificio trovi coerente giustificazione compensativa.

L'attuale conformazione dell'istituto rende, anche in questo caso, «palese l'irragionevolezza di una regola priva di un margine di flessibilità» (sentenza n. 135 del 2023, punto 7.2. del Considerato in diritto), in quanto destinata ad entrare in frizione, nell'assolutezza della previsione, con il diritto costituzionale inviolabile all'identità personale.

7.- L'esigenza della temperata derogabilità dei limiti di età nell'adozione ha già trovato ripetuta affermazione nella giurisprudenza di questa Corte (vedi *supra*, punto 5.4.1.). L'ordinario divario di età tra adottante e adottato mantiene intatta, del resto, la sua valenza. È la assoluta inderogabilità di esso che entra in frizione con i richiamati principi costituzionali. Il punto di equilibrio è nell'accertamento rimesso al giudice (come previsto, in tema di assenti, dall'art. 297, secondo comma, cod. civ.), che, caso per caso e nel bilanciamento degli interessi coinvolti, individuati in ragione della nuova funzionalità dell'istituto, provvederà ad apprezzare se esistano motivi meritevoli che consentano di derogarvi nel caso in cui la riduzione di quel divario risulti esigua.

Non è necessario che la nozione di esiguità sia ulteriormente definita tramite l'indicazione di criteri più specifici, ai quali il giudice dovrebbe ispirarsi nel valutare i singoli casi in cui il limite minimo dei diciotto anni possa essere derogato. Essa rappresenta una clausola generale, che richiama la necessità di conservare una ragionevole imitazione del divario esistente in natura tra genitore e figlio, la cui impellenza è destinata ad affievolirsi via via che aumenta l'età dell'adottato.

8.- L'art. 291, primo comma, cod. civ. deve essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, per l'adozione del maggiorenne, non consente al giudice di ridurre, nei casi di esigua differenza e sempre che sussistano motivi meritevoli, l'intervallo di età di diciotto anni fra adottante e adottando.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 291, primo comma, del codice civile nella parte in cui, per l'adozione del maggiorenne, non consente al giudice di ridurre, nei casi di esigua differenza e sempre che sussistano motivi meritevoli, l'intervallo di età di diciotto anni fra adottante e adottando.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

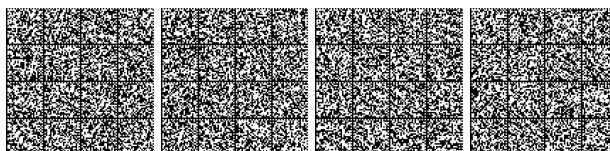
Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 6

*Sentenza 6 dicembre 2023 - 19 gennaio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Fallimento e procedure concorsuali - Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (CCII) - Liquidazione controllata del debitore in stato di sovraindebitamento - Limite temporale minimo all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa dei creditori, nonché loro disparità di trattamento rispetto a quelli interessati alle procedure aperte prima dell'entrata in vigore del CCII - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, art. 142, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

*Giudici :* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 142, comma 2, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), promossi dal Tribunale ordinario di Arezzo con quattro ordinanze del 3 e 7 marzo 2023, del 19 luglio e dell'8 agosto 2023, iscritte, rispettivamente, ai numeri 48, 49, 117 e 126 del registro ordinanze 2023 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 17, 38 e 40, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udita nella camera di consiglio del 6 dicembre 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;  
deliberato nella camera di consiglio del 6 dicembre 2023.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 3 marzo 2023, iscritta al n. 48 del registro ordinanze 2023, il Tribunale ordinario di Arezzo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 142, comma 2, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), «per come applicabile nell'ambito della liquidazione controllata del sovraindebitato», nella parte in cui «non prevede un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale».



2.- Il rimettente riferisce che, nel corso di una procedura di liquidazione controllata, aperta nei confronti di P. M., veniva sottoposto al suo esame, ai fini dell'approvazione prevista dall'art. 272 del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (di seguito: CCII), il programma di liquidazione.

Il giudice *a quo* riporta che tale programma stabiliva l'acquisizione alla procedura non solo degli introiti derivanti da una esecuzione immobiliare, ma anche di quote della retribuzione mensile della debitrice.

Il rimettente precisa, inoltre, che i liquidatori, tenendo conto dell'esigenza di «garantire un minimo soddisfacimento per i creditori», determinavano la durata della procedura e della acquisizione dei crediti in quattro anni, facendo salvo «l'eventuale effetto esdebitativo ottenuto una volta decorsi tre anni». A tal riguardo, il programma - parzialmente riportato nell'ordinanza - stabiliva che, in caso di esdebitazione, vi sarebbe stata la «prosecuzione dell'attività liquidatoria [...] solo sui beni già acquisiti nella massa concorsuale [sino] a tale momento».

2.1.- Il giudice *a quo* contesta che possa essere «rimessa al puro e semplice arbitrio dell'organo liquidatorio la determinazione di un limite minimo di apprensione dei redditi del debitore sovraindebitato» e lamenta che la riforma introdotta con il CCII non abbia previsto, per la liquidazione controllata, un termine per l'acquisizione dei beni sopravvenuti, diversamente da quanto disposto dalla legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento) per la liquidazione del patrimonio.

In particolare, l'art. 14-*undecies* della citata legge, ancora applicabile alle procedure di liquidazione del sovraindebitato aperte prima dell'entrata in vigore del CCII, stabilisce che «[i] beni sopravvenuti nei quattro anni successivi al deposito della domanda di liquidazione di cui all'articolo 14-*ter* costituiscono oggetto della stessa, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi».

2.1.1.- Il giudice *a quo* rileva la mancanza di una norma che preveda l'acquisizione dei beni sopravvenuti nella disciplina della liquidazione controllata, ma ritiene applicabile a tale procedura quanto stabilito, con riferimento alla liquidazione giudiziale, dall'art. 142, comma 2, CCII.

Tale ultima disposizione prevede che «[s]ono compresi nella liquidazione giudiziale anche i beni che pervengono al debitore durante la procedura, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi», disposizione che riproduce - come osserva il giudice *a quo* - quanto in precedenza stabilito dall'art. 42, comma secondo, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa).

2.1.2.- La mancata previsione nel citato art. 142, comma 2, CCII, in quanto applicabile alla liquidazione controllata, di una durata di apprensione dei beni sopravvenuti, tale da tenere conto dell'interesse dei creditori, è il profilo di cui si duole il rimettente, il quale ritiene ricostruibile in via ermeneutica tutt'al più un limite temporale massimo, volto a escludere che «l'acquisizione possa durare vita natural durante».

A tal riguardo, passa in rassegna varie soluzioni interpretative.

2.1.2.1.- Prende, anzitutto, in esame il termine che implicitamente deriva dal meccanismo della esdebitazione, il quale, ai sensi dell'art. 282, comma 1, CCII, opera di diritto trascorsi tre anni dall'apertura della procedura di liquidazione.

Nondimeno, segnala che l'esdebitazione non opera sempre e che può essere ottenuta anche prima che sia spirato il triennio, se, antecedentemente, ricorrono i presupposti per chiudere la procedura. In ogni caso, ribadisce che quel termine non possa essere risolutivo del problema relativo alla durata minima di acquisizione dei crediti, in quanto potrebbe tutt'al più operare come limite temporale massimo.

2.1.2.2.- Di seguito, ritiene non soddisfacente anche la soluzione di parametrare la durata dell'apprensione sull'esigenza di assicurare una minima soddisfazione del ceto creditorio.

Ravvisa, infatti, da un lato, il rischio di assegnare un potere arbitrario al liquidatore e, da un altro lato, che questi, nell'interesse dei creditori, possa indicare una durata eccedente il termine della ragionevole durata del processo, evocato dall'art. 272, comma 3, CCII.

L'esito paradossale, che si potrebbe determinare, è quello di una apprensione prolungata disposta nell'interesse dei creditori, i quali potrebbero al contempo chiedere l'indennizzo per irragionevole durata del processo.

2.1.2.3.- Infine, il rimettente espone l'ultima soluzione, a suo avviso prospettabile per individuare un limite di durata dell'acquisizione dei crediti, che rinviene nella durata strettamente necessaria «a coprire i costi prevedibili della procedura».

Senonché simile termine se, da un lato, è idoneo a impedire che l'acquisizione dei beni sopravvenuti del debitore operi vita natural durante, da un altro lato, susciterebbe censure di illegittimità costituzionale.



2.2.- Esclusa, in ragione delle argomentazioni sopra esposte, la possibilità di percorrere una interpretazione conforme alla Costituzione della norma censurata, il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondate le questioni di legittimità dell'art. 142, comma 2, CCII, in quanto applicabile alla procedura di liquidazione controllata, per non aver previsto «un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale».

Partendo, dunque, dal presupposto secondo cui, «in assenza di un limite di legge, e non potendo mutarsi il termine triennale previsto per le finalità dell'esdebitazione», la procedura dovrebbe rimanere aperta per il «solo tempo strettamente necessario a coprire le [...] spese da essa stessa prodotte», rinvia un contrasto della norma censurata con gli artt. 3 e 24 Cost.

2.2.1.- A detta del rimettente, la norma censurata presterebbe «il fianco ad abusi da parte del debitore il quale avrebbe gioco facile a sottrarsi dall'esecuzione presso terzi intentata nei suoi confronti dai creditori, con conseguente ed ingiustificabile compressione del diritto di agire di quest'ultimi».

2.2.2.- Al contempo, la medesima norma, nel parametrare la durata dell'acquisizione dei beni sopravvenuti al tempo strettamente necessario a coprire le spese della procedura, determinerebbe - sempre secondo il giudice *a quo* - una irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina di cui godono i creditori nel caso di procedure di liquidazione del sovraindebitato aperte prima dell'entrata in vigore del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. Per tali procedure trova, infatti, applicazione l'art. 14-*undecies* della legge n. 3 del 2012, che fissa in quattro anni la durata di acquisizione dei beni sopravvenuti del debitore.

2.3.- Il giudice *a quo* ritiene che i citati vizi possano essere rimossi solo con un intervento di tipo additivo di questa Corte, che si dovrebbe plasmare sulla disciplina indicata quale *tertium comparationis*, vale a dire l'art. 14-*undecies* della legge n. 3 del 2012.

Tale intervento additivo - a detta del rimettente - dovrebbe essere limitato alle sole ipotesi in cui l'art. 142, comma 2, CCII trovi applicazione alla «liquidazione controllata “senza beni” e a mera vocazione reddituale».

2.4.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che il procedimento si trova nella fase regolata dall'art. 272, comma 2, CCII, avendo l'organo liquidatore sottoposto al giudice delegato, ai fini dell'approvazione, un programma di liquidazione, che prevede l'acquisizione di quote di reddito del debitore per una durata di quattro anni, salvo l'eventuale effetto esdebitativo.

Secondo il giudice *a quo*, a causa della lacuna presente nell'art. 142, comma 2, CCII, il programma di liquidazione sarebbe stato proposto sulla base di un potere arbitrario attribuito dalla norma ai liquidatori, non essendo possibile trarre «dall'ordito normativo» «un limite minimo di apprensione dei redditi del debitore sovraindebitato».

3.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

3.1.- Anzitutto, l'Avvocatura contesta il carattere manipolativo dell'intervento richiesto a questa Corte, là dove, a fronte della pluralità di soluzioni che il legislatore potrebbe adottare in relazione al termine, verrebbe invasa la sfera di discrezionalità legislativa.

Posto che «le opzioni (costituzionalmente legittime) rimesse alla discrezionalità del legislatore appaiono molteplici [...] l'indicazione stessa di uno dei possibili termini di conclusione della procedura di liquidazione controllata da parte di codesta Ecc.ma Corte, assumerebbe il carattere di una “novità di sistema” che si porrebbe al di fuori dell'area del sindacato di legittimità costituzionale essendo rimesso a scelte demandate al legislatore (sent. Corte Cost. n. 103/2021; n. 250/2018). In tal senso, la soluzione prospettata nell'ordinanza di rimessione non può ritenersi “a rime obbligate” ovvero costituzionalmente necessitata, rientrando, anche in questo caso, nella piena discrezionalità del legislatore la scelta di subordinare ad un determinato termine la procedura di liquidazione controllata».

Al contempo, la difesa statale rileva che, nella specifica ipotesi presa in esame, vi sarebbero «soluzioni interpretative che consent[irebbero] di individuare un preciso orizzonte temporale coincidente con il termine indicato per la esdebitazione» e che, anche nel giudizio di autorizzazione alla chiusura della procedura, dovrebbe «ritenersi consentita al giudice del merito, secondo il suo prudente apprezzamento, una valutazione comparativa della consistenza dei riparti parziali dei debiti esistenti rispetto a quanto complessivamente dovuto»: compito dell'interprete sarebbe «proprio quello di stabilire il termine idoneo, nella fattispecie concreta, a consentire da una parte l'assolvimento dell'esigenza del debitore di reinserirsi nel sistema economico [...], dall'altra di evitare uno sbilanciamento del sistema in danno dei creditori».

La difesa statale ritiene pertanto percorribile una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, dal che inferisce l'inammissibilità delle questioni.





3.2.- Quanto alla non fondatezza, l'Avvocatura sottolinea che la mancata previsione di un limite temporale - a differenza di quanto previsto dall'art. 14-*undecies* della legge n. 3 del 2012 - si giustificerebbe in ragione della scelta del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di assimilare la liquidazione controllata del sovraindebitato alla liquidazione giudiziale, uniformandone la disciplina.

4.- Con ordinanza del 7 marzo 2023, iscritta al n. 49 del registro ordinanze 2023, lo stesso Tribunale di Arezzo ha sollevato, nell'ambito di una procedura di liquidazione controllata sui beni di G. A., questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., aventi per oggetto sempre l'art. 142, comma 2, CCII, «per come applicabile nell'ambito della liquidazione controllata del sovraindebitato», nella parte in cui «non prevede un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale».

4.1.- Il giudice *a quo* riporta che il programma depositato dai liquidatori, ai sensi dell'art. 272, comma 2, CCII, stabiliva l'acquisizione alla procedura di quote della retribuzione mensile della debitrice e fissava la durata sia della procedura sia dell'acquisizione dei crediti in tre anni.

4.2.- Le argomentazioni del rimettente in merito alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni sono identiche a quelle riportate nell'ordinanza iscritta al n. 48 reg. ord. 2023.

5.- Anche nel giudizio in esame, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito la inammissibilità e la non fondatezza delle questioni.

5.1.- Le eccezioni di rito fanno perno sulla discrezionalità del legislatore e, comunque, sulla percorribilità di una interpretazione adeguatrice alla Costituzione e si avvalgono di motivazioni identiche a quelle invocate rispetto all'ordinanza iscritta al n. 48 reg. ord. 2023.

5.2.- Parimenti la non fondatezza viene argomentata in termini sovrapponibili a quelli fatti valere rispetto alla medesima ordinanza di rimessione.

6.- Con ordinanza del 19 luglio 2023, iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2023, lo stesso Tribunale di Arezzo, nell'ambito della procedura di liquidazione controllata sui beni di G. G., ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., aventi per oggetto sempre l'art. 142, comma 2, CCII, «per come applicabile nell'ambito della liquidazione controllata del sovraindebitato», nella parte in cui «non prevede un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale».

6.1.- Il giudice *a quo* riferisce che il programma di liquidazione relativo ai beni del soggetto sovraindebitato prevedeva l'apprensione della quota parte della pensione e stabiliva una durata della procedura e dell'acquisizione dei crediti in quattro anni, «fatto salvo, tuttavia, l'eventuale effetto esdebitativo ottenuto una volta decorsi tre anni».

6.2.- Le motivazioni del rimettente sia in merito alla rilevanza sia alla non manifesta infondatezza delle questioni risultano identiche a quelle riportate nelle ordinanze su citate (iscritte al n. 48 e al n. 49 reg. ord. 2023).

7.- Anche nel giudizio in esame, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha fatto valere, con le stesse argomentazioni, le medesime eccezioni di inammissibilità e di non fondatezza prospettate rispetto alle ordinanze di rimessione già indicate.

8.- Con ordinanza dell'8 agosto 2023, iscritta al n. 126 del registro ordinanze 2023, il Tribunale di Arezzo, nell'ambito della procedura di liquidazione controllata sui beni di H. L., ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., aventi per oggetto sempre l'art. 142, comma 2, CCII, «per come applicabile nell'ambito della liquidazione controllata del sovraindebitato», nella parte in cui «non prevede un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale».

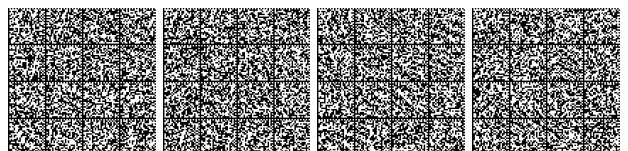
8.1.- Il rimettente riferisce che i liquidatori hanno depositato un programma di liquidazione che prevede l'acquisizione alla procedura degli introiti derivanti da un'esecuzione immobiliare nonché una quota parte della retribuzione.

Il giudice *a quo* precisa che la durata della procedura e dell'acquisizione dei crediti è stata indicata in sette mesi, sul presupposto che in tal modo sarebbe possibile soddisfare i creditori chirografari nella misura del 7,77 per cento.

Osserva il giudice *a quo* che la «fissazione da parte dei liquidatori del termine di durata, senza alcun tipo di "bussola" normativa, presta il fianco a inevitabili censure di arbitrarietà, giacché, se per un gestore con una certa sensibilità il pagamento del 7,77% dei creditori chirografari potrebbe essere considerato di per sé soddisfacente [...], invece per un diverso gestore una simile misura percentuale potrebbe essere considerata troppo afflittiva per le aspettative del ceto creditorio».

8.2.- Il giudice *a quo* argomenta la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate negli stessi termini di cui si è avvalso con le ordinanze iscritte ai numeri 48, 49 e 117 reg. ord. 2023.

9.- Anche nel giudizio in esame, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, facendo valere le medesime eccezioni di inammissibilità e, in subordine, la non fondatezza delle questioni.



9.1.- In rito, la difesa statale eccepisce - come negli altri giudizi - l'inammissibilità, motivandola sia con riferimento all'esigenza di salvaguardare la discrezionalità del legislatore, sia con riguardo al mancato ricorso all'interpretazione adeguatrice alla Costituzione.

Sotto questo secondo profilo, l'Avvocatura dello Stato precisa che l'orientamento interpretativo prevalente (nella giurisprudenza di merito e in dottrina) sarebbe nel senso di ritenere che quello correlato alla esdebitazione vada considerato quale termine non solo massimo, ma anche minimo, fermo restando che «l'esdebitazione anticipata rispetto alla chiusura della liquidazione controllata costituisce il limite temporale entro il quale è possibile acquisire i beni sopravvenuti».

9.2.- Nel merito, la difesa statale obietta che - come lo stesso rimettente avrebbe ammesso - «l'attuale assetto [...] è frutto di una precisa scelta del legislatore del Codice della Crisi dell'impresa e dell'insolvenza: non [sarebbe, pertanto,] sostenibile la fondatezza di una questione che assume come parametro una norma superata da disposizioni sopravvenute, tra loro uniformi e coerenti, come nel caso di specie».

### *Considerato in diritto*

1.- Con quattro distinte ordinanze, riguardanti altrettanti procedimenti di liquidazione controllata del sovraindebitato e iscritte ai numeri 48, 49, 117 e 126 del registro ordinanze 2023, il Tribunale di Arezzo ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 142, comma 2, CCII, in quanto applicabile alla liquidazione controllata del sovraindebitato, nella parte in cui non prevede un limite temporale minimo all'acquisizione dei beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale.

1.1.- I rimettenti riferiscono che, nel corso di alcune procedure di liquidazione controllata, i liquidatori hanno depositato programmi concernenti l'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura delle procedure. I giudici a quibus ritengono che tale acquisizione sia consentita in virtù dell'applicabilità alla liquidazione controllata di quanto previsto, per la liquidazione giudiziale, dall'art. 142, comma 2, CCII.

Nondimeno, i medesimi giudici - chiamati ad approvare detti programmi di liquidazione, ai sensi dell'art. 272, comma 2, CCII - ritengono di non poter provvedere a riguardo, senza un previo intervento di questa Corte che colmi la lacuna normativa concernente la mancata previsione di una durata minima per l'acquisizione dei beni sopravvenuti.

Secondo quanto sostenuto nelle ordinanze, l'«ordito normativo» non consentirebbe, infatti, di individuare una durata minima riferita all'apprensione dei beni sopravvenuti, ma solo un limite temporale massimo, identificato nel tempo strettamente necessario alla copertura delle spese della procedura.

1.2.- La norma censurata - frutto dell'opzione ermeneutica sopra illustrata - determinerebbe, a giudizio dei rimettenti, un vulnus agli artt. 3 e 24 Cost.

1.2.1.- Da un lato, essa presterebbe «il fianco ad abusi da parte del debitore il quale avrebbe gioco facile a sottrarsi all'esecuzione presso terzi intentata nei suoi confronti dai creditori, con conseguente ed ingiustificabile compressione del diritto di agire di quest'ultimi».

1.2.2.- Da un altro lato, la medesima norma comporterebbe una irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina di cui godono i creditori, nel caso di procedure di liquidazione del sovraindebitato aperte prima dell'entrata in vigore del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, per le quali trova, invece, applicazione l'art. 14-*undecies* della legge n. 3 del 2012, che fissa in quattro anni la durata di acquisizione dei beni del debitore sopravvenuti all'apertura della procedura di liquidazione.

1.3.- Per far cessare il ritenuto vulnus ai principi costituzionali, i rimettenti prospettano una pronuncia additiva di questa Corte, indicando - quale «rima obbligata» - proprio la disciplina di cui all'art. 14-*undecies* della legge n. 3 del 2012 e, dunque, il termine di quattro anni per l'apprensione dei beni del debitore, che pervengono nel corso della procedura.

2.- È intervenuto nei giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha sollevato, con le medesime argomentazioni, due eccezioni di inammissibilità.

2.1.- In primo luogo, la difesa statale ha contestato il carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento richiesto a questa Corte, rilevando che, a fronte della pluralità di soluzioni che il legislatore potrebbe adottare in relazione al termine, l'intervento additivo prospettato dai rimettenti andrebbe a invadere la discrezionalità legislativa e non si configurerebbe quale soluzione «a rime obbligate», ovvero costituzionalmente necessitata.





2.2.- In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito che sarebbe percorribile una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

3.- Va premesso che, per l'identità dell'oggetto delle questioni sollevate e per la sostanziale coincidenza delle ragioni di illegittimità costituzionale indicate dai rimettenti, i giudizi possono essere riuniti al fine di essere decisi con un'unica sentenza.

4.- L'eccezione di inammissibilità per discrezionalità del legislatore non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ammette la possibilità di adottare pronunce additive, sottolineando ripetutamente come, una volta accertato un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, «non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore» (sentenza n. 62 del 2022). È, infatti, sufficiente «la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni "costituzionalmente adeguate", che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018)» (sentenza n. 95 del 2022). Ne consegue che «l'assenza di una soluzione a rime obbligate non è preclusiva di per sé sola dell'esame nel merito delle censure» (sentenza n. 48 del 2021).

Nel caso oggetto delle odierne ordinanze, i rimettenti non si limitano a invocare un intervento additivo, ma individuano una grandezza di riferimento già presente nell'ordinamento, costituita dal termine quadriennale previsto dall'art. 14-*undecies* della legge n. 3 del 2012 in materia di liquidazione del patrimonio, disciplina ancora applicabile alle procedure di liquidazione aperte prima dell'entrata in vigore del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

L'eccezione di rito va, pertanto, rigettata.

5.- Di seguito, non è fondata anche l'ulteriore eccezione, concernente la supposta inammissibilità delle questioni per mancato esperimento dell'interpretazione adeguatrice alla Costituzione.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «[a]i fini dell'ammissibilità della questione, è sufficiente che il giudice *a quo* esplori la possibilità di una interpretazione conforme alla Carta fondamentale e [...] la escluda consapevolmente» (sentenza n. 262 del 2015; in senso conforme sentenze n. 202 del 2023, n. 139 del 2022, n. 11 del 2020, n. 189, n. 133 e n. 78 del 2019, n. 42 del 2017).

È quanto si constata nei casi in esame, nei quali i giudici a quibus motivano con argomenti non implausibili la non percorribilità di una ricostruzione ermeneutica della disposizione censurata idonea a renderla conforme alla Costituzione.

Avendo, dunque, i rimettenti ottemperato a tale onere, l'effettiva correttezza o non correttezza della ricostruzione dagli stessi presupposta attiene al merito e non al rito (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 139 del 2022 e n. 189 del 2019).

6.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale non sono fondate.

7.- I giudici rimettenti censurano la norma secondo cui alla liquidazione controllata si possono ascrivere anche i beni che pervengono al debitore durante la procedura. Il profilo su cui si appuntano i dubbi di legittimità costituzionale attiene alla mancata indicazione della durata del meccanismo acquisitivo.

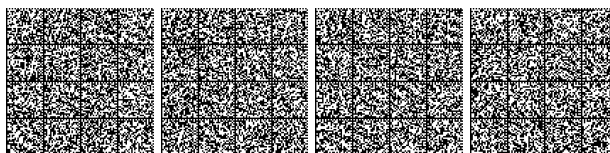
La citata norma viene tratta dalla disciplina dettata per la liquidazione giudiziale dall'art. 142, comma 2, CCII, secondo il quale sono in essa ricompresi «i beni che pervengono al debitore durante la procedura, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi».

In particolare, i giudici a quibus ritengono che l'art. 142, comma 2, CCII trovi applicazione non solo alla liquidazione giudiziale, ma anche alla liquidazione controllata.

7.1.- Occorre precisare, in via preliminare, che la norma censurata non è desumibile necessariamente da quanto dispone, per la liquidazione giudiziale, l'art. 142, comma 2, CCII, ma può essere altresì dedotta da quanto prevede, direttamente per la liquidazione controllata, l'art. 268, comma 4, lettera *b*), CCII.

Quest'ultima disposizione stabilisce che non sono ricompresi nella procedura «i crediti aventi carattere alimentare e di mantenimento, gli stipendi, le pensioni, i salari e ciò che il debitore guadagna con la sua attività nei limiti, indicati dal giudice, di quanto occorre al mantenimento suo e della sua famiglia».

A contrario, la norma, dunque, riconosce che alla procedura si possono ascrivere le quote di stipendi e pensioni che eccedano «quanto occorre al mantenimento» del debitore «sovraindebitato e della sua famiglia», vale a dire prestazioni periodiche, corrispondenti a crediti esigibili nel tempo.



Del resto, la possibilità di ascrivere alla procedura della liquidazione controllata anche i beni sopravvenuti, salve le eccezioni indicate dall'art. 268, comma 2, CCII, si pone in piena sintonia con quanto dispone, in generale, l'art. 2740 del codice civile, in base al quale «il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri».

7.2.- Quanto al profilo della disciplina di cui si dolgono i giudici rimettenti, esso attiene all'omessa previsione di un termine di durata minima della apprensione dei beni sopravvenuti, che sia idoneo a preservare le ragioni creditorie. Nello specifico, i giudici a quibus lamentano la mancata riproduzione, nella disciplina della liquidazione controllata introdotta dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di una disposizione analoga a quella che l'art. 14-*undecies* della precedente legge n. 3 del 2012 prevedeva con riguardo alla liquidazione del patrimonio.

In base a tale disposizione, costituivano oggetto della liquidazione del patrimonio anche i «beni sopravvenuti nei quattro anni successivi al deposito della domanda di liquidazione di cui all'articolo 14-*ter* [...] dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi». Correlativamente, l'art. 14-*quinquies*, comma 4, della legge n. 3 del 2012 disponeva che la «procedura rimane[ss]e] aperta sino alla completa esecuzione del programma di liquidazione e, in ogni caso, ai fini di cui all'articolo 14-*undecies*, per i quattro anni successivi al deposito della domanda», così come l'art. 14-*novies*, comma 5, stabiliva che, «[a]ccertata la completa esecuzione del programma di liquidazione e, comunque, non prima del decorso del termine di quattro anni dal deposito della domanda, il giudice dispone[ss]e], con decreto, la chiusura della procedura».

8.- A fronte della denunciata lacuna e, in particolare, della mancata previsione di una durata minima di acquisizione dei beni pervenuti al debitore dopo l'apertura della procedura di liquidazione controllata, i giudici rimettenti assumono, quale presupposto interpretativo, quello secondo cui, non potendosi prospettare una apprensione «vita natural durante» dei beni sopravvenuti del debitore, sarebbe comunque necessario individuare un limite temporale.

In particolare, i giudici a quibus escludono che esso possa essere mutuato dall'istituto dell'esdebitazione, in quanto non sempre applicabile. In ogni caso, ritengono tale riferimento temporale inidoneo a garantire una durata minima di acquisizione dei beni sopravvenuti tale da preservare le ragioni creditorie.

Parimenti, escludono che la durata dell'apprensione si possa modellare sul tempo necessario a garantire una minima soddisfazione del ceto creditorio, sia poiché ne discenderebbe un potere arbitrario in capo ai liquidatori, sia perché il termine potrebbe eccedere la ragionevole durata della procedura, con il rischio che i creditori, avvantaggiati dalla prolungata apprensione dei beni sopravvenuti, possano poi anche pretendere l'indennizzo per irragionevole durata della procedura stessa.

Viceversa, reputano necessitata la ricostruzione in via ermeneutica del limite temporale costituito dalla durata strettamente necessaria a coprire le spese della procedura, norma sulla quale appuntano le censure di illegittimità costituzionale.

9.- Il presupposto interpretativo da cui muovono i rimettenti è errato nei suoi vari passaggi argomentativi.

Anzitutto, non è corretto ritenere che non si possa colmare l'asserita lacuna concernente la mancata previsione di un termine di acquisizione dei beni, che pervengono al debitore nel corso della procedura, con un criterio idoneo a fornire adeguate garanzie ai creditori.

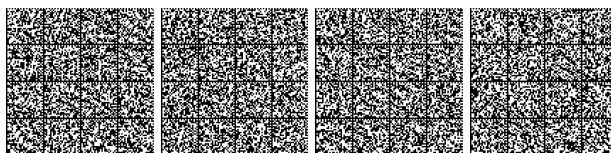
Il parametro di riferimento deve essere, infatti, costituito proprio dal soddisfacimento dei crediti concorsuali e di quelli aventi a oggetto le spese della procedura, coerentemente con la funzione dell'istituto della liquidazione controllata, correlata alla responsabilità patrimoniale del debitore.

L'apertura della liquidazione controllata introduce, in particolare, «il concorso dei creditori sul patrimonio del debitore» (art. 151 CCII, richiamato dall'art. 270, comma 5, dello stesso CCII), i cui beni compresi nella procedura devono soddisfare le ragioni creditorie.

Al contempo, il parametro che guarda alla realizzazione di tali pretese, oltre che all'adempimento delle spese della procedura, deve coordinarsi con due ulteriori istanze.

Da un lato, deve raccordarsi con l'istituto della esdebitazione, che comporta una responsabilità patrimoniale contenuta nel tempo e, pertanto, limita l'apprensione dei beni sopravvenuti del debitore.

Da un altro lato, va considerata l'esigenza di porre un limite alla durata della procedura concorsuale, che indirettamente si riverbera sulla durata del meccanismo acquisitivo, in quanto il procedimento giurisdizionale non può protrarsi per una durata irragionevole, tanto più ove si consideri che la sua apertura inibisce ogni azione individuale esecutiva o cautelare (art. 150 CCII).



9.1.- Quanto all'esdebitazione, tale istituto «comporta la inesigibilità dal debitore dei crediti rimasti insoddisfatti nell'ambito di una procedura di liquidazione giudiziale o di liquidazione controllata» (art. 278 CCII).

La sua finalità - come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare - è quella «di “ricollocare utilmente [il debitore] all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni” (sentenza n. 245 del 2019)» (sentenza n. 65 del 2022).

Nel solco del diritto dell'Unione europea, l'istituto sacrifica le residue ragioni creditorie - comportando una responsabilità patrimoniale limitata nel tempo - onde consentire a debitori non immeritevoli una “ripartenza” (il cosiddetto fresh start).

E, infatti, l'accesso a tale istituto presuppone che il beneficiario non abbia «determinato la situazione di sovraindebitamento con colpa grave, malafede o frode» (art. 282, comma 2, CCII) e che ricorrano le condizioni previste dall'art. 280 CCII (il debitore non deve essere stato «condannato con sentenza passata in giudicato per bancarotta fraudolenta o per delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, o altri delitti compiuti in connessione con l'esercizio dell'attività d'impresa»; non deve aver «distratto l'attivo o esposto passività insussistenti, cagionato o aggravato il dissesto rendendo gravemente difficoltosa la ricostruzione del patrimonio e del movimento degli affari o fatto ricorso abusivo al credito»; non deve aver «ostacolato o rallentato lo svolgimento della procedura» e deve aver «fornito agli organi ad essa preposti tutte le informazioni utili e i documenti necessari per il suo buon andamento»; non deve aver «beneficiario di altra esdebitazione nei cinque anni precedenti la scadenza del termine per l'esdebitazione» e non deve aver «già beneficiario dell'esdebitazione per due volte»).

In presenza dei citati presupposti, l'esdebitazione opera di diritto a seguito del provvedimento di chiusura della procedura di liquidazione controllata e, in ogni caso, decorsi tre anni dalla sua apertura (art. 282, comma 1, CCII), in linea con quanto prevede il diritto dell'Unione europea (art. 21, comma 1, della direttiva 2019/1023/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132, riferito alla esdebitazione dell'imprenditore, e considerando n. 21 della medesima direttiva, che auspica un'estensione dell'istituto anche al consumatore).

Se, dunque, l'esdebitazione pone un limite temporale massimo alla apprensione dei beni sopravvenuti del debitore, poiché incide sulle stesse ragioni creditorie, d'altro canto, in presenza di crediti concorsuali non ancora soddisfatti prima del triennio, essa finisce per operare anche quale termine minimo.

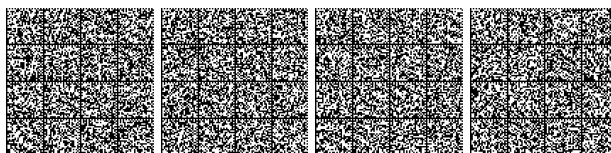
Ove, infatti, per adempiere ai debiti relativi ai crediti concorsuali e a quelli concernenti le spese della procedura sia necessario acquisire i beni sopravvenuti del debitore (compresi i crediti futuri o non ancora esigibili), i liquidatori - salvo che riescano a soddisfare integralmente i citati crediti tramite la vendita di beni futuri o la cessione di crediti futuri o non ancora esigibili - sono tenuti a prevedere un programma di liquidazione che sfrutti tutto il tempo antecedente alla esdebitazione e che, dunque, sia di durata non inferiore al triennio.

Viceversa, l'ingiustificato sacrificio delle ragioni creditorie tradirebbe la funzione stessa della liquidazione controllata e derogherebbe al criterio di base che deve orientare la durata del meccanismo di apprensione dei beni, costituito - come già sopra precisato (punto 9) - dal pagamento dei debiti relativi ai crediti concorsuali, oltre che delle spese della procedura.

Di conseguenza, ben potrebbe il giudice delegato sindacare in sede di approvazione, ai sensi dell'art. 272, comma 2, CCII, un programma di liquidazione che stabilisca un termine di acquisizione dei beni sopravvenuti di durata inferiore a quella derivante dal meccanismo della esdebitazione, ove tale termine lasci parzialmente insoddisfatte le ragioni dei creditori concorsuali.

Pertanto, fintantoché vi siano debiti da adempiere nell'ambito della procedura concorsuale, il termine triennale correlato all'esdebitazione finisce per operare - diversamente da quanto assumono i giudici rimettenti - non solo quale termine massimo, ma anche quale termine minimo di apprensione dei beni sopravvenuti del debitore.

9.2.- Venendo ora al secondo passaggio argomentativo dei giudici rimettenti, deve ritenersi inesatto anche quanto sostengono per confutare che la durata di apprensione dei beni sopravvenuti del debitore possa dipendere dall'esigenza di soddisfare i diritti dei creditori concorsuali, oltre che di adempiere alle spese della procedura.



In particolare, non è corretto sostenere che, applicando tale criterio, i liquidatori possano - nei casi in cui non trovi applicazione il limite temporale derivante dall'esdebitazione - prevedere un programma di liquidazione che esorbiti rispetto alla ragionevole durata della procedura, determinando l'effetto di consentire ai creditori, avvantaggiati dal suo protrarsi, di poter anche conseguire l'indennizzo per irragionevole durata della procedura stessa.

In realtà, i liquidatori, se, da un lato, devono tendere alla massima soddisfazione delle ragioni creditorie, da un altro lato, sono tenuti a rispettare la prescrizione dell'art. 272, comma 3, CCII, secondo la quale «[i]l programma [di liquidazione] deve assicurare la ragionevole durata della procedura».

Tale paradigma si determina tenendo conto sia di elementi concreti, a partire dalla complessità della procedura liquidatoria e dalla stessa possibilità di acquisire beni sopravvenuti, sia di indici normativi, fra i quali, oltre alla previsione generale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), si segnala - da parte degli interpreti - il termine quadriennale, desumibile dall'art. 282 CCII, che si adatterebbe a una procedura "minore", rispetto alla procedura "maggiore" della liquidazione giudiziale, per la quale il tempo della liquidazione non può eccedere il termine di cinque o sette anni, a seconda della sua complessità (art. 213, comma 5, CCII).

In sostanza, il criterio della massima soddisfazione delle ragioni creditorie, lungi dal confliggere con l'esigenza della ragionevole durata della procedura - come ritengono i giudici rimettenti - deve essere, viceversa, con essa temperato.

L'organo liquidatore deve, sotto la supervisione del giudice delegato in sede di approvazione del programma, determinare il tempo di acquisizione dei beni sopravvenuti, perseguendo l'obiettivo della maggiore soddisfazione possibile delle ragioni creditorie, nel rispetto della ragionevole durata della procedura stessa.

Resta fermo che la chiusura della liquidazione controllata, a differenza della esdebitazione, non fa venire meno la responsabilità patrimoniale, ma consente ai creditori di riacquistare il libero esercizio delle azioni verso il debitore per la parte dei loro crediti rimasta eventualmente insoddisfatta.

9.3.- Da ultimo, è altresì erroneo individuare, nel tempo strettamente necessario a coprire le spese della procedura di liquidazione controllata, il suo limite temporale massimo.

9.3.1.- In primo luogo, tale criterio non si desume da un diritto vivente formatosi rispetto all'istituto della liquidazione controllata.

Al più - come del resto gli stessi giudici a quibus riconoscono - essa può configurarsi quale interpretazione che parte della giurisprudenza di merito, compreso il Tribunale rimettente, ha riferito, in passato, all'art. 42 della legge fallimentare.

9.3.2.- In secondo luogo, non è corretto affermare che il tempo strettamente necessario a recuperare le spese della procedura possa ritenersi un termine massimo di durata della procedura stessa.

Se è vero, infatti, che, in base all'art. 146 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», le spese della procedura fallimentare (oggi procedura di liquidazione giudiziale), anticipate dall'erario o prenotate a debito (commi 2 e 3), «sono recuperate, appena vi sono disponibilità liquide, sulle somme ricavate dalla liquidazione dell'attivo» (comma 4), nondimeno, la loro copertura non basta certo a esaurire gli scopi per i quali la procedura concorsuale è stata aperta.

La liquidazione giudiziale, così come la liquidazione controllata che viene in considerazione nel presente giudizio, è finalizzata a liquidare il patrimonio del debitore a beneficio dei creditori concorsuali, sicché il criterio costituito dal tempo necessario a coprire le spese della procedura non identifica in alcun modo un implicito termine di durata massima della medesima.

10.- Evidenziato il carattere erroneo dei diversi passaggi ermeneutici che compongono il presupposto interpretativo dei rimettenti, risulta evidente la non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost.

10.1.- Anzitutto, non sussiste alcuna irragionevole lesione del diritto alla tutela delle ragioni creditorie, per effetto del presunto limite temporale costituito dalla durata strettamente necessaria alla copertura delle spese di procedura.

Tale supposto limite - come si è sopra precisato (punti 9.3.1. e 9.3.2.) - invero non sussiste: esso non è radicato nel diritto vivente, non rinviene un fondamento ermeneutico e anzi è contraddetto dalla funzione che svolge l'istituto della liquidazione controllata.





D'altro canto, la mancata previsione nella norma censurata di un termine fisso per l'apprensione dei beni sopravvenuti non comprime irragionevolmente la tutela dei creditori.

Al contrario, tale durata deve plasmarsi sulle loro effettive ragioni, che possono essere sacrificate soltanto in presenza dei presupposti che consentono l'applicazione dell'esdebitazione (punto 9.1.). Quanto all'esigenza che la tutela delle ragioni creditorie siano soddisfatte, nell'ambito della procedura concorsuale, nel rispetto della ragionevole durata del procedimento, va ribadito che la chiusura del meccanismo concorsuale non incide comunque sulla responsabilità patrimoniale e, dunque, non sacrifica la tutela del credito (punto 9.2.).

10.2.- Parimenti non sussiste alcuna irragionevole disparità di trattamento fra la disciplina censurata, per come ricostruita dai giudici rimettenti, e quella prevista dall'art. 14-*undecies* della legge n. 3 del 2012.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «il criterio di discriminare nella applicazione di diverse discipline normative basato su dati cronologici non può dirsi, a meno che non sia affetto da manifesta arbitrarietà intrinseca, fonte di ingiustificata disparità di trattamento, poiché [...] lo stesso naturale fluire del tempo è valido elemento diversificatore delle situazioni giuridiche (fra le ultime si vedano le sentenze n. 273 del 2011 e n. 197 del 2010 nonché le ordinanze n. 31 del 2011 e n. 61 del 2010)» (ordinanza n. 49 del 2012 proprio in materia di esdebitazione, nonché, in altri ambiti, le sentenze n. 92 del 2021, n. 104 del 2018, n. 53 del 2017 e n. 254 del 2014).

Ebbene, per un verso, come già precisato, non è corretto ritenere che la mancata previsione di un termine fisso debba essere integrata dal riferimento al tempo strettamente necessario alla copertura delle spese della procedura.

Per un altro verso, rientra nella discrezionalità del legislatore sostituire un termine "fisso" con un termine che si plasma sulle concrete esigenze che emergono, nella singola procedura, a tutela dei creditori. La durata dell'apprensione dei beni sopravvenuti dipende, infatti, dall'ammontare delle risorse complessive disponibili e dall'entità dei crediti concorsuali, oltre che delle spese di procedura, fatto salvo il limite temporale desumibile dall'istituto dell'esdebitazione e fermo restando il rispetto della ragionevole durata della procedura.

Anche la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento deve, pertanto, dichiararsi non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 142, comma 2, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Arezzo con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

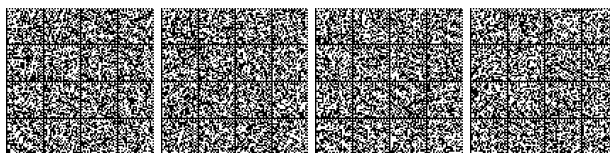
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 gennaio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 7

Sentenza 5 dicembre 2023 - 22 gennaio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Licenziamento collettivo - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (applicato ai rapporti di lavoro costituiti a tempo indeterminato dopo il 7 marzo 2015) - Violazione dei criteri per cui è ammesso il licenziamento - Determinazione, mediante decreto legislativo, di un indennizzo, forfettizzato ex ante - Denunciata violazione dei criteri di delega, anche in relazione a parametri convenzionali - Non fondatezza della questione.**

**Lavoro - Licenziamento collettivo - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (applicato ai rapporti di lavoro costituiti a tempo indeterminato dopo il 7 marzo 2015) - Violazione dei criteri per cui è ammesso il licenziamento - Determinazione, mediante decreto legislativo, di un indennizzo, forfettizzato ex ante, anziché applicazione della tutela reintegratoria prevista per i lavoratori assunti prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo indicato - Denunciata disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.**

**Lavoro - Licenziamento collettivo - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (applicato ai rapporti di lavoro costituiti a tempo indeterminato dopo il 7 marzo 2015) - Violazione dei criteri per cui è ammesso il licenziamento - Determinazione, mediante decreto legislativo, di un indennizzo, forfettizzato ex ante, anziché applicazione della tutela reintegratoria prevista per i lavoratori assunti prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo indicato - Denunciata inadeguata tutela - Non fondatezza della questione.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, artt. 3, comma 1, e 10.
- Costituzione, artt. 3, 4, 10, 24, 35, 38, 76, 111 e 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 24.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

*Giudici :* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, unitariamente considerato, e in combinato disposto con l'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96, promosso dalla Corte d'appello di Napoli, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra C. R. e B. srl, con ordinanza del 16 aprile 2023, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione di C. R.;

udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;





udito l'avvocato Sergio Vacirca per C. R.;  
deliberato nella camera di consiglio del 5 dicembre 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 16 aprile 2023 (reg. ord. n. 72 del 2023), la Corte d'appello di Napoli, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 10 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), in riferimento agli artt. 3, 4, 10, 24, 35, 38, 41, 111, 76 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi due in relazione all'art. 1, comma 7, lettera c), della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro) e all'art. 24 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30 (d'ora in poi: *CSE*).

1.1.- Le questioni sono sollevate nel corso del giudizio di impugnazione di un licenziamento, intimato in data 1° luglio 2016, ad una lavoratrice assunta in data 1° maggio 2016, a conclusione di una procedura di licenziamento collettivo per «riduzione del personale» avviata ai sensi degli artt. 4 e 24, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), censurato per violazione della procedura e per la non corretta applicazione dei criteri di scelta.

1.2.- La Corte rimettente premette di aver già proposto, in riferimento alle medesime questioni, un rinvio pregiudiziale su cui la Corte di giustizia dell'Unione europea, con ordinanza del 4 giugno 2020, in causa C-32/20, TJ contro B. srl, si è dichiarata manifestamente incompetente per l'estraneità della controversia del procedimento principale, relativa alle conseguenze dell'atto di recesso, agli obblighi imposti dalla direttiva 98/59/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi; nonché, nel medesimo giudizio, questioni di legittimità costituzionale, per profili in parte uguali e in parte connessi, dichiarate da questa Corte inammissibili (sentenza n. 254 del 2020) per una insufficiente individuazione dei vizi del licenziamento collettivo e per l'incertezza sul tipo di intervento richiesto.

1.3.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia di aver dichiarato con sentenza parziale l'illegittimità dell'impugnato licenziamento per violazione dei criteri di scelta, e di aver disposto la prosecuzione del giudizio ai soli fini dell'individuazione delle conseguenze sanzionatorie; osserva, quindi, che ad un licenziamento collettivo illegittimo per violazione dei criteri di scelta, intimato nel 2016 nei confronti di una lavoratrice assunta dopo il 7 marzo 2015, trova applicazione il regime sanzionatorio previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, richiamato dall'art. 10 del medesimo decreto, nella versione antecedente la novella di cui al decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96, ai sensi del quale il giudice dichiara l'estinzione del rapporto e condanna il datore di lavoro al pagamento di una indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale «in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità».

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte rimettente formula tre articolate censure.

1.4.1.- In primo luogo, la Corte dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, sia unitariamente inteso che nel combinato disposto con l'art. 3, comma 1, dello stesso decreto, con riferimento agli artt. 3, 10, 35, 76 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui avrebbe modificato la disciplina sanzionatoria per la violazione dei criteri di scelta dei lavoratori in esubero nell'ambito di un licenziamento collettivo, pur in assenza di una specifica delega e, comunque, in contrasto con l'art. 24 CSE, in violazione dei principi e dei criteri direttivi della legge delega.

Con riferimento al profilo interno, la modifica del regime sanzionatorio dei licenziamenti collettivi sarebbe un intervento eccedente l'ambito della delega testuale di cui all'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 183 del 2014, che, demandando al Governo di adottare una disciplina che preveda tutele crescenti con l'anzianità che escluda «per i licenziamenti economici la possibilità della reintegrazione del lavoratore», non consentirebbe di ritenere ricompresa nella devoluzione della potestà normativa anche la rimodulazione della disciplina sanzionatoria del licenziamento collettivo, in quanto corpo normativo unitario e completo, autonomamente disciplinato.



Nello stesso senso deporrebbero sia l'analisi dei lavori parlamentari (Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati, XI, seduta del 17 febbraio 2015; Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica, 11ª, seduta dell'11 febbraio 2015), sia la considerazione che una tale significativa modifica avrebbe imposto una scelta lessicale inequivoca ed esplicita.

Quanto al profilo sovranazionale, la potestà normativa delegata non sarebbe stata esercitata in coerenza con le convenzioni internazionali, come richiesto dall'art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014, ed in particolare in relazione all'art. 24 CSE, la cui violazione ad opera del d.lgs. n. 23 del 2015 - nella parte in cui, prevedendo come sanzione per un licenziamento illegittimo un indennizzo forfettizzato ex ante in un plafond rigido, non consentirebbe una personalizzazione del danno subito a causa della perdita del posto di lavoro - risulterebbe già accertata dal Comitato europeo dei diritti sociali nella decisione dell'11 settembre 2019, pubblicata l'11 febbraio 2020, di accoglimento del reclamo collettivo proposto dalla Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) n. 158 del 2017, seguita dalla risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dell'11 marzo 2020, che ha invitato l'Italia a riferire sulle eventuali misure adottate per rendere la misura in esame conforme alla Carta.

1.4.2.- In secondo luogo, il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondato il contrasto dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, in combinato disposto con l'art. 10 dello stesso decreto, con gli artt. 3, 4, 24, 35 e 111 Cost., nella parte in cui, per la stessa violazione dei criteri di scelta, nella medesima procedura di licenziamento collettivo e per rapporti di lavoro omogenei, disporrebbe, irragionevolmente, una sanzione priva di efficacia deterrente e inadeguata ad assicurare un ristoro personalizzato ed effettivo del danno per i soli lavoratori assunti a tempo indeterminato successivamente al 7 marzo 2015.

La Corte rimettente osserva che nella procedura di licenziamento collettivo su cui è chiamata a giudicare coesistono rapporti di lavoro che, pur assoggettati alla medesima e simultanea analisi comparativa da estendersi all'intero complesso aziendale, sono caratterizzati da regimi sanzionatori disomogenei, in quanto una identica violazione dei criteri di scelta viene riparata con la reintegra del rapporto di lavoro e previdenziale per i lavoratori assunti a tempo indeterminato fino al 7 marzo 2015, ed esclusivamente con un indennizzo forfettario, basato su una nozione di retribuzione, non onnicomprensiva ed inadeguata ad assicurare il ristoro effettivo del danno subito anche sotto il profilo previdenziale, per i lavoratori assunti successivamente.

In presenza di una identica violazione che determina l'illegittima perdita del posto di lavoro, un trattamento differenziato, che in una prospettiva individuale può ritenersi giustificato in ragione del "fluire del tempo", darebbe luogo invece ad una irragionevole disparità di tutela all'interno di una procedura collettiva, divenendo un fattore disarmonico e penalizzante nella comparazione, e persino di condizionamento, rispetto all'esigenza di imparzialità che connota la scelta; la ragione giustificatrice dello «scopo» perseguito dal legislatore, «di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione» (alinea dell'art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014), perderebbe significato in una procedura di esubero, nella quale l'individuazione dei lavoratori da licenziare deve basarsi esclusivamente su una puntuale applicazione di omogenei ed oggettivi criteri di scelta, poiché l'affievolimento radicale della sanzione amplificherebbe per tali lavoratori il "rischio" di perdere il lavoro, con un sacrificio irragionevole che si estende anche alla posizione previdenziale.

Nella procedura comparativa di cui agli artt. 4 e 24 della legge n. 223 del 1991 - conclude sul punto il giudice *a quo* - il combinato disposto delle norme censurate penalizzerebbe in modo ingiustificato i lavoratori assunti a tempo indeterminato dopo il 7 marzo 2015, con la previsione di un regime di garanzia del posto di lavoro che si porrebbe in contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

1.4.3. - Con la terza questione il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale delle norme censurate in combinato disposto, con riferimento agli artt. 3, 4, 24, 35, 38, 41, 111 e 117 Cost. laddove, in forma irragionevole, in presenza di una violazione di parametri selettivi oggettivi e solidaristici, derogherebbero ad un sistema sanzionatorio efficace e adeguato determinando, con il sistema forfettizzato di danno, un affievolimento del ristoro del pregiudizio causato tanto da non garantire una sanzione efficace ed effettiva in caso di violazione dei criteri di scelta.

La deroga introdotta dall'art. 10 del d.lgs. n. 23 del 2015 con il richiamo all'art. 3, comma 1, dello stesso decreto, rispetto all'oggettiva efficacia dissuasiva della sanzione in precedenza vigente per la identica violazione, imporrebbe l'applicazione di un sistema indennitario inadeguato a ristorare il danno che deriva dalla perdita del rapporto di lavoro, dando luogo ad una deresponsabilizzazione dell'iniziativa privata rispetto agli effetti di un atto illegittimo e all'impossibilità di personalizzare il pregiudizio subito dal lavoratore illegittimamente licenziato e quindi la sua tutela.

1.5.- Il giudice *a quo* si sofferma, infine, sul tipo di intervento richiesto ed invoca in primis una pronuncia caducatoria dell'intero art. 10 del d.lgs. n. 23 del 2015 o, quantomeno, dell'inciso «o dei criteri di scelta di cui all'articolo 5, comma 1, della legge n. 223 del 1991», che determinerebbe una riespansione del regime previgente uniforme per tutti i lavoratori coinvolti.



In alternativa, laddove le censure dell'art. 10 citato fossero ritenute non fondate, propone l'adozione di un provvedimento interpretativo di accoglimento di tipo caducatorio dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, quanto all'inciso «e non superiore a ventiquattro» (oggi trentasei), volto ad eliminare il “tetto” della misura indennitaria forfettaria, che renderebbe la sanzione priva di efficacia deterrente, limitatamente al caso di illegittimità del licenziamento collettivo per violazione dei criteri di scelta di cui all'art. 5, comma 3, della legge n. 223 del 1991.

2.- Con atto depositato il 15 giugno 2023 si è costituita in giudizio C. R., ricorrente nel giudizio *a quo*, e ha sostenuto la rilevanza e la fondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale riportandosi alle considerazioni formulate dal giudice rimettente, ed in particolare alle censure di mancato rispetto dei limiti alla delega normativa posti dall'art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014, di violazione dei parametri ad opera dei diversificati regimi di tutela nonché di irragionevolezza del sistema sanzionatorio in concreto applicabile; a giudizio della parte, l'intervento di tipo caducatorio richiesto sarebbe coerente con le indicazioni e i moniti ricavabili dalla giurisprudenza di questa Corte, espressi in particolare con le sentenze n. 183 del 2022 e n. 194 del 2018, nonché con il dettato dell'art. 24 CSE.

2.1.- In prossimità dell'udienza la parte ha depositato una memoria in cui, dopo aver insistito sulle censure di mancato rispetto della potestà normativa devoluta, si è soffermata sulla violazione del diritto di eguaglianza e del principio di ragionevolezza, evidenziando che nell'ambito dei licenziamenti collettivi l'esigenza di evitare trattamenti discriminatori tra i lavoratori, che conseguirebbero a differenze di disciplina, emergerebbe come dato prioritario in grado di attenuare, sino ad annullare, l'esigenza di far prevalere la neutralità dello scorrere del tempo rispetto all'applicazione della legge.

Alla luce di tali rilievi la parte auspica la caducazione dell'inciso contenuto nell'art. 10 del d.lgs. n. 23 del 2015 («o dei criteri di scelta di cui all'articolo 5, comma 1, della legge n. 223 del 1991») ed il ripristino del meccanismo sanzionatorio introdotto con la cosiddetta “legge Fornero” per tutti i lavoratori destinatari di un licenziamento collettivo.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.

4.- All'udienza del 5 dicembre 2023, la parte ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

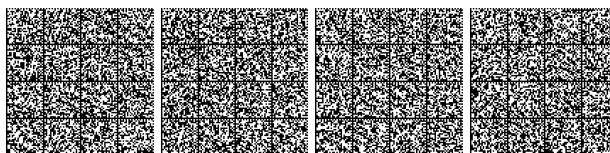
1.- Con ordinanza del 16 aprile 2023 (reg. ord. n. 72 del 2023), la Corte d'appello di Napoli, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 4, 10, 24, 35, 38, 41, 111, 76 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione all'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 183 del 2014 e all'art. 24 CSE.

1.1.- Le questioni sono sorte nell'ambito di un giudizio di appello avente ad oggetto l'impugnazione di un licenziamento collettivo intimato ad una lavoratrice assunta e licenziata dopo il 7 marzo 2015, data dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2015, ritenuto illegittimo per violazione dei criteri di scelta di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 223 del 1991.

A giudizio della Corte rimettente, la sanzione prevista dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, richiamato dall'art. 10 del medesimo decreto, nella versione antecedente le modifiche di cui al d.l. n. 87 del 2018, come convertito, risulterebbe manifestamente disomogenea sia rispetto a quella ripristinatoria applicabile per il medesimo tipo di invalidità del recesso ai rapporti di lavoro costituiti ante 7 marzo 2015, sia rispetto a quella applicabile ai rapporti costituiti dopo il 7 marzo 2015, ma risolti dopo la novella del 2018, che ha aumentato l'indennizzo, nel minimo da quattro a sei e nel massimo da ventiquattro a trentasei mensilità.

1.2.- Con riferimento agli artt. 3, 10, 35, 76 e 117, primo comma, Cost., la rimettente deduce che l'art. 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, unitariamente considerato, e in combinato disposto con l'art. 3, comma 1, dello stesso decreto, nella parte in cui ha modificato la disciplina sanzionatoria per la violazione dei criteri di scelta dei lavoratori in esubero nell'ambito di un licenziamento collettivo, violerebbe la legge delega sotto due profili, uno interno e uno sovranazionale.

Quanto al primo profilo, perché l'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 183 del 2014, demandando al Governo l'adozione di una disciplina che escludesse la possibilità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro solo «per i licenziamenti economici», termine riferibile alle sole forme di recesso individuale per motivo oggettivo, non consentiva di ricomprendere nella potestà normativa delegata anche la rimodulazione della disciplina sanzionatoria del licenziamento collettivo.



Quanto al secondo profilo, perché, in difformità dai principi e dai criteri direttivi che all'art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014 richiedevano un esercizio della delega coerente con le convenzioni internazionali, la disciplina censurata si è posta in contrasto con l'art. 24 CSE prevedendo come sanzione un indennizzo, forfettizzato ex ante in un plafond rigido, che non consente una personalizzazione del danno subito a causa della perdita del posto di lavoro (contrasto già ritenuto dal Comitato europeo dei diritti sociali nella decisione dell'11 settembre 2019, pubblicata l'11 febbraio 2020).

1.3.- Con riferimento agli artt. 3, 4, 24, 35 e 111 Cost., il giudice *a quo* censura l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, in combinato disposto con l'art. 10 dello stesso decreto, nella parte in cui, per la violazione dei criteri di scelta dei lavoratori in esubero nell'ambito di un licenziamento collettivo, introduce una disciplina sanzionatoria diversa per i soli lavoratori assunti a tempo indeterminato successivamente al 7 marzo 2015, perché disporrebbe, irragionevolmente, per una identica violazione, avvenuta contestualmente nella medesima procedura e per rapporti di lavoro omogenei, una sanzione priva di efficacia deterrente e idonea ad assicurare un ristoro personalizzato ed effettivo del danno subito a seguito della illegittima perdita del posto di lavoro.

1.4.- Con riferimento agli artt. 3, 4, 24, 35, 38, 41, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 CSE, la Corte rimettente prospetta l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, unitariamente considerato, e in combinato disposto con l'art. 3, comma 1, dello stesso decreto, nella parte in cui, in riferimento alla violazione dei criteri di scelta del lavoratore in esubero in una procedura di licenziamento collettivo, deroga ad una sanzione efficace e adeguata introducendo, in forma irragionevole, in presenza di una violazione di parametri selettivi oggettivi e solidaristici, un sistema forfettizzato di danno inefficace. Ciò determina un affievolimento del ristoro del pregiudizio causato e non consente una idonea responsabilizzazione del soggetto inadempiente attraverso una personalizzazione del danno cagionato.

2.- In via preliminare, va rilevata d'ufficio l'inammissibilità delle censure di illegittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 10, 24 e 111 Cost., in quanto del tutto prive di motivazione.

La Corte rimettente si è limitata ad evocare i suddetti parametri senza alcuna specifica ed adeguata illustrazione dei motivi di censura in punto di non manifesta infondatezza, né l'ordinanza fornisce elementi che consentano di valutare il dedotto contrasto delle disposizioni censurate con tali parametri genericamente evocati (sull'inammissibilità per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, *ex plurimis*, sentenze n. 194 del 2023, n. 118 del 2022, n. 213 e n. 178 del 2021, n. 126 del 2018).

3.- L'ordinanza di rimessione non presenta ulteriori profili di inammissibilità.

3.1.- Quanto alla rilevanza, gli elementi descrittivi in merito al procedimento principale e alla situazione personale della ricorrente risultano sufficienti a dimostrare l'applicabilità *ratione temporis* delle disposizioni censurate (*ex plurimis*, sentenze n. 152 del 2021, n. 59 del 2021 e n. 218 del 2020). La Corte rimettente ha dato atto di aver accertato con sentenza parziale la violazione dei criteri di scelta nell'ambito di una procedura di licenziamento collettivo e, con questo, giustificato l'applicazione del regime sanzionatorio indennitario introdotto dal d.lgs. n. 23 del 2015, stante il richiamo dell'art. 10 da parte dell'art. 3 dello stesso decreto, così superando le ragioni di inammissibilità di analoghe questioni poste con una precedente ordinanza di rimessione dalla stessa Corte d'appello (sentenza n. 254 del 2020). Infatti, in generale, il giudice *a quo* è abilitato a sollevare una seconda volta la medesima questione nello stesso giudizio quando questa Corte abbia emesso una pronuncia a carattere non decisorio, fondata su motivi rimovibili dal rimettente (*ex plurimis*, sentenza n. 247 del 2022).

3.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, l'ordinanza di rimessione ha sufficientemente motivato i dubbi di legittimità costituzionale con argomentazioni che hanno una complessiva coerenza e unitarietà.

Tutte le censure di illegittimità costituzionale sono, in realtà, focalizzate sul regime sanzionatorio del licenziamento collettivo illegittimo per violazione dei criteri di scelta, intimato a lavoratori assunti dopo la data di entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2015 (7 marzo 2015), che ha soppresso la reintegrazione come conseguenza dell'illegittimità di tale fattispecie di licenziamento.

L'eliminazione della tutela reintegratoria nel posto di lavoro - la quale, invece, permane ancora per i lavoratori assunti prima di tale data, ove destinatari dello stesso licenziamento collettivo illegittimo - e la limitazione delle conseguenze del recesso datoriale alla sola compensazione monetaria costituiscono il tratto comune delle censure mosse dalla Corte d'appello, dirette tutte a reintrodurre la reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato anche nella fattispecie oggetto del giudizio principale.

Avendo di mira questo obiettivo unitario, la Corte d'appello - come già ricordato - censura, con riferimento agli indicati parametri, l'eliminazione della reintegrazione: *a*) perché prevista dal legislatore delegato senza che essa sia riconducibile alla legge di delega e quindi con eccesso di delega sotto un profilo interno (*infra*, punti da 6 a 11) ed uno sovranazionale (*infra*, punti da 12 a 14); *b*) perché determina una disciplina ingiustificatamente e irragionevolmente differenziata, in riferimento allo stesso licenziamento collettivo, tra lavoratori "giovani" (con anzianità a partire dal 7 marzo 2015) e quelli "anziani" (assunti prima della data suddetta), i quali ultimi conservano, invece, la reintegra-





zione nel posto di lavoro in caso di licenziamento collettivo illegittimo per violazione dei criteri di scelta (*infra*, punti da 15 a 17); c) infine perché, comunque, il solo indennizzo (con importo non superiore a un tetto massimo), senza la reintegrazione, non costituisce in sé una sanzione adeguata e sufficientemente dissuasiva dei licenziamenti illegittimi (*infra*, punti da 18 a 19).

4.- Con riferimento a questo specifico nucleo unitario delle censure (id est: tutela reintegratoria versus tutela indennitaria) va richiamato - prima di passare all'esame del merito delle questioni - il quadro normativo di riferimento, in termini comunque essenziali.

4.1.- Può ricordarsi, innanzi tutto, che la reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato, misura di tutela fortemente innovativa, fu introdotta - condizionatamente alla ricorrenza di un livello occupazionale minimo del datore di lavoro - dall'art. 18 dello statuto dei lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300, recante «Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento»). Tale misura costituiva, all'epoca, un completamento della disciplina (legge 15 luglio 1966, n. 604, recante «Norme sui licenziamenti individuali»), introdotta pochi anni prima, dei licenziamenti individuali illegittimi perché ingiustificati (senza giusta causa o giustificato motivo: artt. 1 e 3) o perché discriminatori (art. 4); legge che, per espressa previsione, non trovava applicazione alla «materia dei licenziamenti collettivi per riduzione di personale» (art. 11, secondo comma).

L'ambito applicativo della reintegrazione (la cosiddetta tutela reale del lavoratore) è risultato, in seguito, ampliato sia ad opera della giurisprudenza, che ne ha predicato la "forza espansiva", sia da una prima riforma legislativa dell'art. 18 statuto lavoratori (art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108, recante «Disciplina dei licenziamenti individuali»), approvata sotto la spinta di una richiesta di *referendum* abrogativo, ammessa da questa Corte (sentenza n. 65 del 1990).

La reintegrazione ha, poi, avuto un'ulteriore espansione, quanto alla sua area di applicazione, perché è stata prevista anche nel caso di licenziamento collettivo illegittimo dall'art. 24 della legge n. 223 del 1991, in attuazione della direttiva 75/129/CEE del Consiglio, del 17 febbraio 1975, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi.

Progressivamente, però, in epoca più recente, l'ampiezza applicativa della reintegrazione, che pareva una conquista irrinunciabile di tutela nei confronti dei licenziamenti illegittimi, è stata messa in discussione e sull'art. 18 statuto lavoratori, divenuto argomento divisivo e controverso anche nel dibattito tra le forze politiche e sociali, si sono appuntate per un verso pressioni riformatrici in favore di una maggiore flessibilità in uscita dal posto di lavoro, coniugate a politiche attive di sostegno, per l'altro resistenze, soprattutto nel mondo sindacale, per conservare la tutela reintegratoria.

4.2.- Si perviene così al punto di svolta rappresentato dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), adottata nel contesto di un complessivo disegno riformatore della materia del lavoro.

L'art. 18 statuto lavoratori viene ulteriormente novellato e, soprattutto, "frantumato" in plurimi regimi di tutela nei confronti del licenziamento individuale illegittimo, superando quella che fino ad allora era stata l'unicità della tutela reintegratoria per i licenziamenti individuali e collettivi.

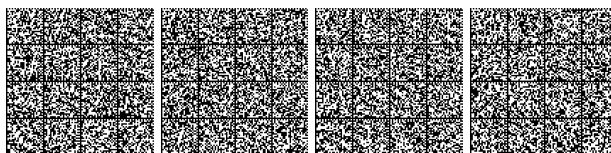
Al di là delle specificità dei singoli regimi reintegratori e indennitari, va rilevato che la logica di fondo di questa importante riforma è che non tutti i licenziamenti illegittimi sono uguali. Fermo restando il tradizionale limite occupazionale, il legislatore del 2012 ha ritenuto di riservare la tutela della reintegrazione ai licenziamenti la cui illegittimità è conseguenza di una violazione, in senso lato, "più grave", prevedendo per gli altri una compensazione indennitaria.

Si introduce, quindi, un inedito criterio di graduazione e di differenziazione che modifica radicalmente la logica precedente della reintegrazione quale conseguenza unica del licenziamento illegittimo nelle realtà occupazionali non piccole.

Vi sono licenziamenti illegittimi che si è ritenuto di continuare a sanzionare con la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro in termini sostanzialmente analoghi a quelli della (unica) reintegrazione del regime precedente. Ve ne sono altri che pure danno luogo alla reintegrazione, ma con una tutela complessivamente attenuata. Vi sono poi, in altri casi ancora, i regimi indennitari, ossia ipotesi di tutele solo compensative senza reintegrazione nel posto di lavoro.

La matrice compromissoria della legge, tra le istanze di nuove flessibilità e le resistenze al ridimensionamento della tutela reale, si rinviene nella demarcazione del perimetro dei differenti regimi di tutela (reintegratoria ed indennitaria) secondo una linea tracciata in termini non del tutto precisi, forieri di contenzioso ordinario, oltre che di censure di illegittimità costituzionale.

E ciò è vero soprattutto per il licenziamento individuale "economico", ossia quello per giustificato motivo oggettivo. La reintegrazione viene riservata ai licenziamenti la cui illegittimità è "più grave" e tali sono quelli in cui il giustificato motivo oggettivo, allegato dal datore di lavoro, è addirittura "insussistente". Ma si aggiunge, poi, che l'insussistenza deve essere «manifesta» e inoltre si prevede per il giudice un ulteriore spazio di valutazione perché egli «[p]uò altresì applicare» - e non già «applica altresì» - la reintegrazione.



L'una e l'altra limitazione, però, sono state oggetto di due pronunce di illegittimità costituzionale - sentenze n. 59 del 2021 e n. 125 del 2022 - con l'effetto che la linea di demarcazione tra l'area della tutela reintegratoria e quella della tutela solo compensativa risulta tracciata, ora, in termini più netti, dipendendo tout court dall'inesistenza, o no, del giustificato motivo oggettivo allegato dal datore di lavoro quale causale del recesso.

4.3.- In questo quadro di profonda riforma, anche la disciplina dei licenziamenti collettivi illegittimi è stata novellata dalla medesima legge n. 92 del 2012; la quale, in sintonia con il ridimensionamento della reintegrazione quanto ai licenziamenti individuali, ha parimenti operato una differenziazione altresì per i licenziamenti collettivi, escludendo la reintegrazione nel caso in cui la illegittimità consisteva nella violazione delle regole del procedimento (di derivazione europea), ma conservandola nel caso di licenziamento collettivo illegittimo per violazione dei criteri di scelta, legali o previsti da accordi sindacali: violazione ritenuta evidentemente "più grave".

Questo è, per grandi linee, l'assetto voluto dalla legge n. 92 del 2012 quanto alla tutela reintegratoria del lavoratore illegittimamente licenziato, che quindi risulta sensibilmente ridimensionata a favore della tutela indennitaria di tipo compensativo.

4.4.- Pochi anni dopo, in un contesto riformatore finanche più ampio che ha toccato plurimi aspetti della materia del lavoro (il cosiddetto Jobs Act: legge n. 183 del 2014), a questa disciplina, novellata nel 2012, si è affiancata - senza sostituirla - la regolamentazione di quello che, nelle intenzioni del legislatore, era un nuovo tipo di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato - cosiddetto a tutele crescenti - che si sovrappone a quello ordinario precedente.

La tecnica legislativa è però diversa: non una legge ordinaria, ma una legge di delega per affidare al Governo l'emanazione di plurimi decreti legislativi.

In uno di questi (d.lgs. n. 23 del 2015), in particolare, si stabilisce un diverso regime di tutela, nel caso di licenziamento illegittimo, per i lavoratori assunti con questo nuovo tipo di contratto, quindi necessariamente in data successiva alla sua entrata in vigore (7 marzo 2015).

Il contratto di lavoro a tutele crescenti e la relativa disciplina dei licenziamenti miravano ad incentivare l'occupazione, soprattutto giovanile, e la fuoriuscita dal precariato a mezzo della creazione di una fattispecie di lavoro subordinato a tempo indeterminato maggiormente "attrattiva" per i datori di lavoro in ragione sia della limitazione dell'area di applicazione della tutela reintegratoria, sia della calcolabilità dell'indennizzo compensativo del licenziamento illegittimo.

In particolare, quanto alla disciplina del licenziamento individuale, il d.lgs. n. 23 del 2015 replica, nelle linee generali, la suddivisione delle tutele già operata dalla legge n. 92 del 2012, ma ridefinendo il perimetro della tutela reintegratoria e di quella indennitaria, in particolare escludendo del tutto la reintegrazione nel caso di licenziamento individuale "economico", ossia di quello per giustificato motivo oggettivo e di quello collettivo.

4.5.- Senza entrare nel dettaglio di questa disciplina, vi è in particolare che la tutela reintegratoria, oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale, viene ulteriormente ridimensionata nel caso di licenziamento per mancanza di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo ed è del tutto eliminata in ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Inoltre, il d.lgs. n. 23 del 2015 interviene anche sulla disciplina del licenziamento collettivo, sempre limitatamente ai lavoratori assunti con contratto a tutele crescenti, e sopprime la tutela reintegratoria prevedendo solo quella indennitaria anche nel caso di violazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare, legali o previsti da accordo sindacale, salvo comunque conservarla in caso di licenziamento intimato senza l'osservanza della forma scritta.

Il successivo d. l. n. 87 del 2018, come convertito, si limita, quanto alla disciplina dei licenziamenti individuali, ad incrementare la misura dell'indennizzo (art. 3), con l'effetto di confermare, per il resto, il meccanismo delle cosiddette tutele crescenti in progressione lineare (e certa) con l'anzianità di servizio in caso di licenziamento illegittimo. Nulla dispone quanto ai licenziamenti collettivi.

4.6.- Il rapporto tra la tutela reintegratoria e quella solo indennitaria nel nuovo regime del d.lgs. n. 23 del 2015 risulta infine modificato a seguito delle pronunce di questa Corte, successive a quest'ultimo intervento del legislatore.

Per un verso, quanto alla tutela reintegratoria, rilevano le già richiamate sentenze n. 59 del 2021 e n. 125 del 2022.

Con la prima, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge n. 300 del 1970, come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui prevedeva che il giudice, quando accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, «[p]uò altresì applicare» - invece che «applica altresì» - la disciplina di cui al medesimo art. 18, quarto comma.

Con la seconda, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della medesima disposizione limitatamente alla parola «manifesta».

L'effetto congiunto delle due richiamate pronunce è quello dell'ampliamento dell'area della tutela reintegratoria nel regime della legge n. 92 del 2012: l'«insussistenza del fatto» è posta a presupposto della tutela reintegratoria del licenziamento illegittimo per mancanza di giustificato motivo sia soggettivo sia oggettivo.





Per altro verso, sulla tutela indennitaria hanno inciso le sentenze n. 194 del 2018 e n. 150 del 2020.

Con la prima, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 - sia nel testo originario, sia in quello modificato dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 87 del 2018, come convertito - limitatamente alle parole «di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio».

Con la seconda pronuncia, è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alle parole «di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio».

La tutela indennitaria ne è risultata, nel complesso, ampliata, nella misura in cui l'indennizzo è ora fissato in una forbice tra un minimo e un massimo e non è più quantificato in modo rigido unicamente secondo la progressione lineare dell'anzianità di servizio.

5.- Quindi, in sintesi, si passa dal regime ampio ed uniforme della tutela reintegratoria, in vigore per molti anni (dal 1970 fino al 2012), ad uno differenziato secondo la "gravità", in senso lato, della violazione che inficia la legittimità del licenziamento (intimato dopo il 18 luglio 2012) e, per i lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015, ulteriormente differenziato con un maggiore restringimento dell'area della tutela reale e ampliamento di quella indennitaria, quest'ultima poi rinforzata in termini quantitativi dal d.l. n. 87 del 2018, come convertito (e quindi a partire dal 12 agosto 2018).

È questa una disciplina composita, differenziata *ratione temporis* (rilevano le tre date suddette: 18 luglio 2012, 7 marzo 2015 e 12 agosto 2018) e declinata in diversi regimi di tutela, la cui complessa e complessiva articolazione segna la difficoltà di un processo riformatore in un ambito - quello dei licenziamenti individuali e collettivi - di elevato impatto sociale.

In proposito questa Corte ha già segnalato che «la materia, frutto di interventi normativi stratificati, non può che essere rivista in termini complessivi, che investano sia i criteri distintivi tra i regimi applicabili ai diversi datori di lavoro, sia la funzione dissuasiva dei rimedi previsti per le disparate fattispecie» (sentenza n. 183 del 2022).

6.- Tutto ciò premesso, va esaminata innanzi tutto la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni censurate per violazione della delega, contenuta nell'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 183 del 2014, in relazione al fatto che quest'ultima aveva previsto l'eliminazione della tutela reintegratoria, con concentrazione nella sola tutela indennitaria, unicamente per i «licenziamenti economici», intendendo per tali - secondo la Corte rimettente - quelli individuali «economici» (ossia per giustificato motivo oggettivo) e non anche i licenziamenti collettivi per riduzione di personale.

La questione - sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. - non è fondata.

7.- Questo è il criterio di delega, fissato dal citato art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 183 del 2014: «previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio, escludendo per i licenziamenti economici la possibilità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, prevedendo un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità di servizio e limitando il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato, nonché prevedendo termini certi per l'impugnazione del licenziamento».

Le censure mosse dalla Corte rimettente, che convergono essenzialmente nella denuncia di eccesso di delega da parte del legislatore delegato, richiedono l'interpretazione del sintagma «licenziamenti economici» che presenta un'intrinseca ambiguità perché atecnico, nel senso che non appartiene al lessico giuridico in senso stretto.

7.1.- La, pur estesa, disciplina dei licenziamenti individuali e collettivi non solo non conosce l'utilizzo del termine «licenziamenti economici», ma anche - e da epoca risalente, fin dalla richiamata prima legge sui licenziamenti individuali (n. 604 del 1966) - ha tenuto ben distinta la disciplina degli uni e degli altri, sì da far emergere la loro ontologica differenza in termini di definizione delle fattispecie e di disciplina positiva.

La legittimità del licenziamento individuale è condizionata dalla sua "giustificatezza" (ex artt. 1 e 3 della legge n. 604 del 1966): il giudice, investito della impugnazione dell'atto di recesso, è chiamato a valutare ciò, in termini più o meno penetranti, rispettivamente quanto al giustificato motivo soggettivo (di norma, per "colpa" del lavoratore, ossia per «notevole inadempimento degli obblighi contrattuali del prestatore di lavoro») e a quello oggettivo (per «ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa» con impossibilità di ricollocamento del lavoratore in altra posizione). In questa seconda ipotesi peraltro - va sottolineato - il licenziamento (per giustificato motivo oggettivo) può essere anche plurimo, ove riferito a più lavoratori con la stessa causale.

È, invece, estranea al licenziamento collettivo, che è necessariamente unico per una pluralità di lavoratori e mai individuale, la valutazione di "giustificatezza", essendo il giudice chiamato a identificare la fattispecie sulla base di indicatori formali (ex artt. 4 e 24 della legge n. 223 del 1991), quali la procedura di confronto sindacale e il numero minimo di lavoratori licenziati in un determinato arco di tempo. È questa una verifica esterna di autenticità della fattispecie, che non investe le ragioni d'impresa (quali possono essere la crisi economica, la ristrutturazione aziendale, la riconversione tecnologica, e finanche la cessazione dell'attività), le quali originano la riduzione di personale.



7.2.- Se si considera l'iter di formazione della legge di delega (n. 183 del 2014), che nasce su iniziativa del Governo, si nota che la strategia complessiva perseguita per riformare la disciplina del lavoro con plurime deleghe non toccava, inizialmente, anche i licenziamenti collettivi. Il testo approvato dal Senato in prima lettura non conteneva infatti alcun riferimento né ai licenziamenti collettivi, né ai «licenziamenti economici» (A.S. 1428, trasmesso il 9 ottobre 2014 alla Camera dei deputati).

Successivamente, durante la discussione alla Camera del disegno di legge (A.C. 2660), veniva presentato un emendamento al comma 7, lettera c), dell'art. 1 (1.538, Gneccchi ed altri), diretto a limitare la reintegrazione nei licenziamenti individuali; emendamento questo, che era in seguito riformulato, cosicché solo nel nuovo testo appariva, per la prima volta, il sintagma «licenziamenti economici», da riferirsi, secondo quanto preciserà lo stesso relatore per la maggioranza in Assemblea, ai soli licenziamenti individuali per motivi economici, ossia per giustificato motivo oggettivo, e non già anche ai licenziamenti collettivi (seduta n. 336 del 21 novembre 2014).

Il testo approvato veniva trasmesso in seconda lettura al Senato il 25 novembre 2014 (A.S. 1428-B), dove però il sintagma «licenziamenti economici» era recepito nella sua oggettiva portata testuale, quantunque atecnica, ed era inteso come riferito anche ai licenziamenti collettivi. In particolare, il relatore affermava - come risulta dal resoconto stenografico della seduta n. 363 del 2 dicembre 2014 - che la reintegrazione «dovrà ora essere esclusa per tutti i licenziamenti non sorretti da contestazione disciplinare (individuali per motivo economico-organizzativo o per scarso rendimento oggettivo, collettivi, temporaneamente inefficaci per mancato superamento del periodo di comporta di malattia) e per la generalità dei licenziamenti disciplinari. L'area in cui essa dovrà applicarsi è soltanto quella dei casi di nullità del licenziamento specificamente previsti dalla legge - matrimonio, maternità e discriminazione o rappresaglia - e in casi particolari di licenziamento disciplinare ingiustificato equiparabili per gravità al licenziamento discriminatorio, pur trattandosi ovviamente di una fattispecie diversa».

Quindi, al Senato, l'approvazione della delega è intervenuta (il giorno successivo alla presentazione della mozione di fiducia del Governo) dopo questa, pur sintetica, puntualizzazione, che assumeva che nei licenziamenti economici rientrassero anche quelli collettivi.

L'interpretazione del sintagma «licenziamenti economici» tornava all'esame del Parlamento in occasione dei prescritti pareri sullo schema di decreto legislativo, presentato dal Governo nell'esercizio della delega, e recante, all'art. 10, l'eliminazione della reintegrazione anche nell'ipotesi di licenziamento collettivo per violazione dei criteri di scelta del personale da licenziare; ciò perché per il Governo la delega, quanto alla limitazione della tutela reintegratoria, riguardava anche i licenziamenti collettivi.

La Commissione Lavoro pubblico e privato (XI) della Camera riteneva, invece, che il criterio di delega in questione non riguardasse anche i licenziamenti collettivi e, dunque, esprimeva un parere sì favorevole sullo schema di decreto legislativo, ma alla condizione che nell'art. 10 si eliminasse la soppressione della reintegrazione e invece si prevedesse la disciplina dell'art. 5, comma 3, della legge n. 223 del 1991 (ossia la tutela reintegratoria anche in caso di licenziamento collettivo illegittimo per violazione dei criteri di scelta).

La Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale (11ª) del Senato si limitava, dal canto suo, a invitare il Governo a valutare l'opportunità di conservare il regime della tutela reintegratoria nel caso di licenziamento collettivo illegittimo per violazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare.

Il decreto legislativo veniva però emanato con l'art. 10 invariato, cosicché attualmente, ai licenziamenti illegittimi per violazione dei criteri di scelta si applica la tutela indennitaria (quella di cui all'art. 3, comma 1) e non già quella reintegratoria (di cui all'art. 2), la quale però continua ad essere applicabile in caso di licenziamento intimato senza l'osservanza della forma scritta. La stessa tutela indennitaria (quella di cui all'art. 3, comma 1) è poi confermata anche nel caso di violazione delle procedure di confronto sindacale, di cui all'art. 4, comma 12, della legge n. 223 del 1991.

8.- Orbene, c'è da considerare, in generale, che l'interpretazione dei criteri direttivi posti dalla legge di delega deve tener conto, innanzi tutto, della «lettera» del testo normativo.

Ad essa si affianca l'interpretazione sistematica sulla base della *ratio legis*, che è quella che emerge dal contesto complessivo della legge di delega e dalle finalità che essa persegue.

Pertanto, il controllo sul superamento dei limiti posti dalla legge di delega va operato partendo dal dato letterale per poi procedere ad una indagine sistematica e teleologica per verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante (sentenze n. 250 e n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013) e mantenendosi comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla stessa (sentenza n. 278 del 2016), senza contrastare con gli indirizzi generali desumibili da questa (sentenze n. 229 del 2014, n. 134 del 2013 e n. 272 del 2012). È infatti costante l'affermazione secondo cui, «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega per verificare se la norma delegata sia



stata con questa coerente» (sentenza n. 153 del 2014 e, nello stesso senso, tra le altre, sentenze n. 175 del 2022, n. 231 e n. 174 del 2021, n. 184 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010; inoltre, con riferimento alla materia penale, sentenza n. 105 del 2022).

La verifica di conformità della norma delegata a quella delegante richiede, quindi, lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico che, condotto in parallelo, tocca, da una parte, la legge di delegazione e, dall'altra, le disposizioni emanate dal legislatore delegato, da interpretare nel significato compatibile con la delega stessa.

In sintesi, per definire il contenuto di questa, si deve tenere conto del complessivo contesto normativo in cui si inseriscono i principi e criteri direttivi della legge di delega e delle finalità che la ispirano; ciò che rappresenta non solo la base e il limite delle norme delegate, ma offre anche criteri di interpretazione della loro portata (tra le tante, sentenze n. 166 del 2023, n. 133 del 2021, n. 84 del 2017, n. 250 del 2016, n. 194 del 2015 e n. 153 del 2014).

Quanto, poi, ai lavori parlamentari, più volte questa Corte, pur evidenziandone l'utilizzabilità come dati ermeneutici orientativi per ricostruire il dibattito che ha condotto all'approvazione della legge delega e, quindi, quali elementi che contribuiscono alla corretta esegesi di quest'ultima (sentenze n. 170 e n. 79 del 2019), ha comunque escluso che essi possano prevalere sul tenore testuale della legge, quale emerge dal dato letterale e logico (sentenza n. 223 del 2019), o esprimere interpretazioni autentiche della legge delega (sentenze n. 96 del 2020, n. 127 del 2017, n. 250 del 2016 e n. 47 del 2014).

Quindi i lavori parlamentari, sia sulla legge di delega n. 183 del 2014 sia sullo schema di decreto legislativo, di cui si è detto sopra, hanno una funzione solo complementare nel ricostruire la *voluntas legis*.

9.- Nella specie, si ha, per un verso, che sul piano dell'interpretazione letterale, l'espressione «licenziamenti economici» si presenta, nel linguaggio corrente, come una formula duttile, la cui ampiezza semantica è potenzialmente idonea ad essere adoperata in senso onnicomprensivo per includere, sia la categoria dei licenziamenti individuali «economici», perché per giustificato motivo oggettivo (id est, per ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al suo regolare funzionamento), sia i licenziamenti collettivi con riduzione di personale per «ragioni di impresa», come tali anch'essi «economici».

Se il licenziamento collettivo mantiene da sempre una disciplina autonoma e costituisce una fattispecie di recesso distinta rispetto ai licenziamenti individuali, tale autonomia si giustifica per la preminenza di un interesse pubblico al previo confronto sindacale per ridurre e governare l'impatto sociale delle crisi occupazionali e non contraddice la qualificazione del recesso datoriale come licenziamento economico, in quanto fondato sul dato oggettivo della riduzione di personale per «ragioni di impresa».

Si ha quindi che il sintagma «licenziamenti economici» può comunque riferirsi, nel linguaggio comune, ai licenziamenti per motivi economici, come tali sia individuali (per giustificato motivo oggettivo), sia collettivi (per riduzione di personale).

Del resto, vi è, comunque, che l'approvazione definitiva della legge di delega in seconda lettura al Senato è stata fatta - come già rilevato - proprio sull'assunto, riferito dal relatore del disegno di legge, che la dizione «licenziamenti economici» comprendesse anche i licenziamenti collettivi.

10.- Per altro verso, poi, c'è da considerare, sul piano logico-sistematico, che la norma, contenuta nella disposizione censurata, risulta essere conforme alla finalità della legge-delega di incentivare le nuove assunzioni e favorire il superamento del precariato sì da costituire un coerente sviluppo e completamento della disciplina, in simmetria, dei licenziamenti economici, sia individuali per giustificato motivo oggettivo, sia collettivi per riduzione di personale. È infatti consentito al legislatore delegato l'«emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante» (sentenza n. 426 del 2008; in senso conforme sentenze n. 150 del 2022, n. 133 del 2021, n. 142 del 2020, n. 96 del 2020, n. 198 e n. 10 del 2018).

Questo parallelismo era, all'evidenza, già presente nella legge n. 92 del 2012, che ha limitato l'area di applicazione della tutela reintegratoria con riferimento sia alla fattispecie di licenziamento (individuale) per giustificato motivo oggettivo, sia a quella di licenziamento (collettivo) per riduzione di personale, escludendola, per quest'ultima, in caso di violazioni delle prescrizioni di carattere procedimentale concernenti il prescritto previo confronto sindacale.

L'ulteriore limitazione della tutela reintegratoria, voluta dalla legge n. 183 del 2014, si è tradotta nella sua esclusione in tutti i casi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo - salva sempre l'ipotesi del licenziamento discriminatorio - in conformità al criterio di delega; ciò di cui nessuno dubita e che emerge inequivocabilmente dagli stessi lavori parlamentari.

Il legislatore delegato ha evidentemente ritenuto che sarebbe allora risultata incoerentemente asimmetrica una disciplina differenziata che avesse lasciato la tutela reintegratoria per i licenziamenti collettivi illegittimi per violazione dei criteri di scelta a fronte della tutela solo indennitaria nel caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

Se la logica di fondo delle riforme del 2012 e del 2014 è stata quella di riservare la tutela reintegratoria solo ai casi di violazioni più «gravi» in senso lato - e quindi anche più nettamente riconoscibili - di licenziamenti illegittimi, la mancanza del giustificato motivo oggettivo del licenziamento individuale costituisce un'ipotesi non meno grave ed





evoca, anzi, un controllo giudiziale più penetrante - in termini di giustificatezza, o no, del recesso datoriale - di quello richiesto dalla verifica dei criteri di scelta dei lavoratori destinatari di un licenziamento collettivo, di cui viene in rilievo (non la giustificatezza, *ma*) la identificazione della fattispecie sulla base degli indici formali del previo confronto sindacale e del numero dei lavoratori licenziati in un determinato periodo di tempo.

Anche a livello del diritto dell'Unione europea, il processo di armonizzazione parziale della disciplina dei licenziamenti collettivi (direttiva 98/59/CE), centrato sulla procedura di confronto sindacale, non ha compreso la regolamentazione delle conseguenze della violazione dei criteri di scelta dei lavoratori eccedenti, riservate alla competenza degli Stati membri (Corte di giustizia, ordinanza 4 giugno 2020, in causa C-32/20, TJ contro B. srl); criteri che peraltro, secondo la normativa interna, possono essere «in concorso tra loro» con conseguente loro applicazione combinata, come allorquando occorra considerare congiuntamente carichi di famiglia, anzianità ed esigenze tecnico-produttive ed organizzative (tali sono i criteri legali, in mancanza di quelli fissati da accordo sindacale, previsti dall'art. 5, comma 1, della legge n. 223 del 1991).

Pertanto, la simmetria con il licenziamento per giustificato motivo oggettivo consente, sul piano della complessiva coerenza della disciplina risultante dall'esercizio della delega legislativa, di ritenere il sintagma «licenziamenti economici» riferito non solo ai licenziamenti individuali, ma anche a quelli collettivi.

11.- In definitiva, l'interpretazione letterale e sistematica, da una parte, e il necessario completamento di disciplina intrinseco al potere legislativo delegato per assicurare la coerenza complessiva della normativa risultante, dall'altra, consentono di affermare, conclusivamente, che l'estensione della soppressione della tutela reintegratoria anche ai licenziamenti collettivi - «economici» perché per «ragioni d'impresa» - oltre che a quelli individuali - «economici» perché per giustificato motivo oggettivo - può farsi rientrare nel più volte richiamato criterio di delega, che faceva riferimento ai «licenziamenti economici».

Mette conto notare, infine, che il legislatore, quando è nuovamente intervenuto sulla disciplina dei licenziamenti (d.l. n. 87 del 2018, come convertito), non ha modificato la disposizione che ha soppresso la reintegrazione nel caso di licenziamenti collettivi per violazione dei criteri di scelta, ma ha lasciato la concentrazione della tutela dei lavoratori in quella indennitaria, limitandosi ad incrementarla in termini quantitativi per tutti i licenziamenti, individuali e collettivi.

12.- La denunciata violazione del medesimo criterio di delega è poi dedotta, dalla Corte d'appello, anche sotto un secondo profilo.

Ad avviso della Corte rimettente, le disposizioni censurate avrebbero disatteso l'art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014 altresì nella parte in cui, essendo prescritta, per l'esercizio del potere legislativo delegato, la «coerenza con la regolazione dell'Unione europea e le convenzioni internazionali», sarebbe stato violato l'art. 24 CSE, che riconosce «il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione».

La violazione conseguirebbe alla sostituzione della tutela reintegratoria con un indennizzo monetario determinato con un criterio rigido che, limitato entro una forbice di un importo minimo ed uno massimo, non ne garantirebbe l'adeguatezza, né la funzione dissuasiva del licenziamento illegittimo.

13.- Anche sotto questo ulteriore profilo la questione non è fondata.

13.1.- Va premesso che la costante giurisprudenza di questa Corte, a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, ha ritenuto che - in ragione della prescrizione dell'art. 117, primo comma, Cost., che richiede che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni sia esercitata anche nel rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» - siano deducibili, come parametri interposti, in particolare, le disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Analoga affermazione è stata fatta più recentemente (sentenze n. 120 e n. 194 del 2018) anche con riferimento alla CSE, che, quale strumento convenzionale inserito nel sistema del Consiglio d'Europa, si connota per la tutela che riconosce ai diritti fondamentali di natura sociale e, per questo suo contenuto, si affianca alla CEDU sì da essere definita suo «naturale completamento sul piano sociale» (sentenza n. 120 del 2018). Essa, infatti, amplia il perimetro di tutela dei diritti fondamentali oltre il tradizionale catalogo dei diritti civili e politici riconosciuti dalla CEDU, con apertura ai diritti sociali. La complementarità dei due Trattati imprime un carattere unitario alla tutela dei diritti fondamentali in essi prevista.

Può quindi ribadirsi l'attitudine della CSE, nel quadro generale del sistema multilivello dei diritti fondamentali, a valere come parametro interposto ex art. 117, primo comma Cost..

13.2.- Proprio l'art. 24 CSE, evocato dalla Corte d'appello rimettente, è considerato nella decisione del Comitato europeo dei diritti sociali dell'11 settembre 2019, pubblicata l'11 febbraio 2020, resa sul reclamo collettivo n. 158 del 2017, proposto dalla CGIL; decisione che conclude ritenendo la violazione dell'art. 24 CSE da parte del d.lgs. n. 23 del 2015 a causa della previsione di un tetto all'indennizzo spettante al lavoratore in caso di licenziamento illegittimo (in senso conforme, più recentemente, vedi la decisione del 26 settembre 2022, resa sui reclami collettivi n. 160 e n. 171 del 2018, proposti dalla Confederation generale du travail contro Francia, con riferimento ad analogo tetto dell'indennizzo previsto dalla disciplina dei licenziamenti nell'ordinamento francese; mentre in precedenza il Conseil





constitutionnel, nella decisione n. 2018-761 del 21 marzo 2018, aveva stabilito che il limite massimo all'indennizzo per licenziamento senza giustificato motivo non costituiva una limitazione sproporzionata dei diritti dei lavoratori). A tale decisione (quella relativa al d.lgs. n. 23 del 2015) ha poi fatto seguito la risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dell'11 marzo 2020 che ha invitato il Governo italiano a produrre un rapporto sullo sviluppo della legislazione nazionale per la piena attuazione dell'art. 24 CSE quanto all'indennizzo da licenziamento illegittimo (analoga raccomandazione lo stesso Comitato dei ministri ha indirizzato, il 6 settembre 2023, al Governo francese).

In proposito questa Corte ha riconosciuto l'autorevolezza delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali, previsto dalla CSE, organo ausiliario privo di natura giurisdizionale, ancorché esse non siano vincolanti per i giudici nazionali (sentenze n. 120 e n. 194 del 2018).

Si è infatti affermato che «[n]el contesto dei rapporti così delineati fra la Carta sociale europea e gli Stati sottoscrittori, le pronunce del Comitato, pur nella loro autorevolezza, non vincolano i giudici nazionali nella interpretazione della Carta, tanto più se - come nel caso in questione - l'interpretazione estensiva proposta non trova conferma nei nostri principi costituzionali» (sentenza n. 120 del 2018).

Mentre le disposizioni della CEDU sono vincolanti nel significato che ad esse viene attribuito all'esito dell'attività interpretativa operata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, le disposizioni della CSE costituiscono di per sé, e per il loro contenuto oggettivo suscettibile di autonoma interpretazione, un parametro interposto ex art. 117, primo comma, Cost., ma nessun vincolo conformativo può derivare allo Stato contraente dall'interpretazione che di esse venga fatta dal Comitato europeo dei diritti sociali.

Né la CSE, né il Protocollo addizionale del 1995, entrato in vigore nel 1998, contengono, infatti, disposizioni di effetto equivalente all'art. 32 CEDU, il quale radica la competenza della Corte EDU in merito a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte a essa; né tanto meno il Protocollo addizionale alla CSE, che istituisce e disciplina il sistema dei reclami collettivi, contiene una disposizione di contenuto analogo all'art. 46 CEDU sulla forza vincolante delle pronunce della Corte di Strasburgo.

Il sistema dei reclami collettivi ha, quindi, la specifica funzione di promuovere una più piena attuazione dei diritti sociali nei Paesi del Consiglio d'Europa, segnalando criticità degli ordinamenti nazionali che possono sfociare anche in una raccomandazione del Comitato dei Ministri, così come è stato per la citata decisione sul reclamo collettivo n. 158 del 2017 relativo alla legislazione italiana. Si tratta, pertanto, di una funzione essenzialmente propositiva e sollecitatoria, ma priva di efficacia vincolante.

14.- Questa Corte, chiamata a scrutinare l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 per contrasto con gli artt. 76 e 117, primo comma, Cost., in relazione anche all'art. 24 CSE, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale (sentenza n. 194 del 2018) nella parte in cui prevedeva l'automatismo di un'indennità fissa e crescente in funzione della sola anzianità di servizio, mentre ha ritenuto lo stesso indennizzo conforme ai parametri costituzionali, anche a quello interposto (l'art. 24 CSE), nella parte in cui esso risulta fissato nella soglia massima di ventiquattro (ora trentasei) mensilità, sul presupposto che tale risarcimento non contrasti con la nozione di adeguatezza già elaborata in precedenti decisioni (sentenze n. 235 del 2014, n. 303 del 2011, n. 482 del 2000 e n. 132 del 1985). Un'analogia conformazione del criterio di calcolo dell'indennizzo è conseguita alla richiamata sentenza n. 150 del 2020 con riferimento al licenziamento disciplinare illegittimo perché affetto da vizi formali o procedurali.

A seguito di questa complessiva *reductio ad legitimitatem*, il criterio di quantificazione dell'indennizzo è risultato conforme al canone di adeguatezza del risarcimento da licenziamento illegittimo già elaborato alla luce della richiamata giurisprudenza di questa Corte, sicché va escluso che il legislatore delegato, nel prevedere un indennizzo determinato entro un limite minimo e massimo, abbia violato la delega ponendosi in contrasto con il citato parametro interposto.

Ribadito che non vi è un'esigenza costituzionale che reclami la reintegrazione in ogni caso di licenziamento illegittimo, potendo la tutela essere anche indennitaria di natura compensativa, si ha comunque che l'adeguatezza e sufficiente dissuasività del sistema di contrasto dei licenziamenti illegittimi vanno valutate nel complesso e non già frazionatamente, tenendo quindi conto della gradualità e proporzionalità della sanzione che il legislatore, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, ha previsto come differenziata, conservando la reintegrazione (unitamente ad un indennizzo senza tetto massimo) per i casi di più gravi violazioni, quali quello del licenziamento nullo o discriminatorio, e riservando agli altri casi la tutela indennitaria (con un tetto massimo) secondo il più incisivo criterio risultante dalle sentenze n. 194 del 2018 e n. 150 del 2020.

Ciò che va salvaguardato è la «complessiva adeguatezza» della tutela che il legislatore può «adattare secondo una pluralità di criteri, anche in considerazione delle diverse fasi storiche» (sentenza n. 150 del 2020).

È ben possibile una tutela più ampia e più incisiva, come quella sollecitata dal Comitato europeo dei diritti sociali nella citata decisione dell'11 febbraio 2020. Ma appartiene alle scelte di politica sociale, rientranti nella discrezionalità del legislatore (art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della



Corte costituzionale)), fissare il sistema di contrasto dei licenziamenti illegittimi nella gamma di quelli che, pur in misura diversa e con differente incisività, rispondono tutti, nel loro complesso, al canone costituzionale di adeguatezza e sufficiente dissuasività.

15.- Non fondata è anche la seconda questione sollevata in riferimento agli artt. 3, 4 e 35 Cost.

Il presupposto interpretativo delle censure mosse dalla Corte d'appello rimettente risulta corretto: nel vigente regime sanzionatorio, la tutela applicabile nei confronti di rapporti di lavoro risolti in violazione dei criteri di scelta a conclusione di una procedura di licenziamento collettivo è diversamente modulata secondo la data di costituzione del rapporto; per effetto dell'immediata applicazione del d.lgs. n. 23 del 2015, nel caso di licenziamento collettivo illegittimo per violazione dei criteri di scelta ai lavoratori assunti prima del 7 marzo 2015 sarà applicabile la tutela reintegratoria attenuata, con la condanna del datore di lavoro alla reintegrazione nel posto di lavoro, alla regolarizzazione contributiva e a un'indennità riparatoria in misura non superiore a dodici mensilità, mentre ai lavoratori assunti a decorrere dal 7 marzo 2015 spetterà la tutela indennitaria, determinata ai sensi dell'art. 3 dello stesso decreto secondo i più favorevoli criteri dettati dalla sentenza di questa Corte n. 194 del 2018.

16.- In ordine alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., non è ravvisabile alcun profilo di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà del diverso trattamento sanzionatorio previsto per gli assunti prima e dopo il 7 marzo 2015.

In termini generali, secondo la giurisprudenza della Corte se «il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul "perché" una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo» (sentenza n. 89 del 1996; di seguito, sentenze n. 43 del 2022, n. 276 del 2020 e n. 241 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 5 del 2000).

16.1.- Sulla ragionevolezza del criterio di applicazione temporale del regime introdotto dal d.lgs. n. 23 del 2015 ai soli lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015, questa Corte si è già pronunciata con riferimento ai licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo ritenendo non fondata l'analogia censura di violazione dell'art. 3 Cost. (sentenza n. 194 del 2018).

In tale decisione si ricorda che «a proposito della delimitazione della sfera di applicazione *ratione temporis* di normative che si succedono nel tempo [...] è costante l'affermazione [...] che "non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche (ordinanze n. 25 del 2012, n. 224 del 2011, n. 61 del 2010, n. 170 del 2009, n. 212 e n. 77 del 2008)" (sentenza n. 254 del 2014, punto 3 del Considerato in diritto)» e che «[s]petta difatti alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme» (sentenza n. 104 del 2018; in senso conforme, sentenze n. 273 del 2011 e n. 94 del 2009).

Il diverso trattamento sanzionatorio modulato dal d.lgs. n. 23 del 2015 per i licenziamenti individuali non viola il principio di uguaglianza, trovando il regime temporale un motivo non irragionevole nella finalità perseguita dal legislatore, «di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione» (art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014).

Risponde al canone di ragionevolezza modulare le conseguenze del licenziamento illegittimo dei lavoratori subordinati a tempo indeterminato al fine di rafforzare le opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, sicché «appare coerente limitare l'applicazione delle stesse tutele ai soli lavoratori assunti a decorrere dalla loro entrata in vigore, quelli, cioè, la cui assunzione avrebbe potuto essere da esse favorita» (sentenza n. 194 del 2018).

16.2.- Tale conclusione va predicata anche con riferimento ai licenziamenti collettivi, sussistendo la stessa logica di gradualità dell'applicazione della nuova normativa.

Nel limitare l'area del regime della reintegrazione ben poteva il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, conservare questa tutela per i lavoratori che, in quanto in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, già ne fruivano e limitare l'innovazione normativa ai nuovi assunti, che tale garanzia non avevano, con la finalità perseguita di incentivarne l'occupazione, soprattutto giovanile, o la fuoriuscita dal precariato (ad esempio, con la trasformazione dei rapporti a termine in rapporti a tempo indeterminato).

Per i "vecchi" lavoratori l'eliminazione della reintegrazione avrebbe significato una diminuzione di tutela che il legislatore ha escluso. Per i "nuovi" lavoratori il mancato riconoscimento della reintegrazione nella fattispecie in esame (quella del licenziamento collettivo illegittimo per violazione dei criteri di scelta) era riconducibile al nuovo dimensionamento della tutela nei confronti dei licenziamenti illegittimi, che apparteneva alla discrezionalità del legislatore.



Favorire l'occupazione di questi ultimi, anche mediante la riduzione dell'area della reintegrazione, non richiedeva necessariamente anche di limitare la tutela dei lavoratori già in servizio sopprimendo la tutela reintegratoria: in ciò sta il bilanciamento delle garanzie e il fondamento non irragionevole di questa disciplina asimmetrica.

Nella successione delle leggi nel tempo è possibile, nei limiti della coerenza di sistema e della proporzionalità rispetto alla finalità perseguita, che permanga una differenziazione di disciplina *ratione temporis*.

Vi è del resto che - pur se, sul piano della procedura e nella fase di individuazione della tipologia dei vizi, il licenziamento collettivo costituisce una fattispecie autonoma e unitaria ad effetti plurisoggettivi che richiede una regolamentazione necessariamente uniforme - invece nella fase delle conseguenze sanzionatorie ciascun licenziamento assume rilievo autonomo in riferimento al singolo lavoratore sicché, rispetto a ogni distinta posizione lavorativa, è possibile applicare un regime sanzionatorio diverso *ratione temporis*, ove tale diversificazione soddisfi un criterio di razionalità.

L'autonomia sul piano sanzionatorio trova conferma anche nella considerazione che, secondo la giurisprudenza, l'illegittimità per violazione dei criteri di scelta ai sensi dell'art. 5 della legge n. 223 del 1991 non può essere fatta valere indistintamente da ciascuno dei lavoratori licenziati, ma soltanto da coloro che, tra essi, abbiano in concreto subito un pregiudizio per effetto della violazione (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 22 maggio 2019, n. 13871; sentenza 1° dicembre 2016, n. 24558).

Anche per i licenziamenti collettivi, come per quelli individuali, la ragionevolezza di una disciplina differenziata va individuata nello scopo dichiarato nella legge delega di favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di "nuovi" assunti, accentuandone la flessibilità in uscita con il riconoscimento di una tutela indennitaria predeterminata, risultando indifferente rispetto a tale fine che il recesso sia individuale o collettivo.

17.- Le norme censurate non violano neppure gli artt. 4 e 35 Cost., in relazione al fatto che ai lavoratori "giovani" (quelli assunti a partire dal 7 marzo 2015) esse riconoscerebbero una tutela inadeguata e non dissuasiva, come tale insufficiente.

Il dubbio che rimedi diversi dalla reintegra siano inadeguati ad assicurare una piena ed efficace tutela ai lavoratori arbitrariamente licenziati ed assunti dopo il 7 marzo 2015 è contraddetto dalla costante giurisprudenza di questa Corte che, pur segnalando che la garanzia del diritto al lavoro impone l'adozione di temperamenti al potere di recesso del datore di lavoro, individua nella tutela reale solo uno dei modi per realizzare la garanzia del diritto al lavoro (sentenze n. 183 del 2022, n. 150 del 2020, n. 194 del 2018 e n. 46 del 2000), spettando al legislatore modulare il sistema delle tutele «nell'esercizio della sua discrezionalità e della politica economico-sociale che attua», in considerazione del contesto economico e sociale di riferimento (sentenza n. 2 del 1986).

Questo profilo di censura ha comunque un'evidente sovrapposizione con la successiva questione, che ora si viene ad esaminare.

18.- Non fondata è anche la terza questione, sollevata con riferimento a plurimi parametri (artt. 3, 4, 35, 38, 41 e 117 Cost.), convergenti però in una censura unitaria di insufficienza di una tutela meramente indennitaria, quindi senza reintegrazione.

In particolare, la Corte rimettente dubita dell'adeguatezza di una tutela indennitaria determinata con la previsione di un "tetto" massimo, lamentandone l'inefficacia, o una debole efficacia, dissuasiva.

18.1.- Deve considerarsi che, a partire dalla sentenza n. 45 del 1965, questa Corte ha ricondotto la tutela contro i licenziamenti illegittimi agli artt. 4 e 35 Cost., interpretati in una prospettiva unitaria, affermando che il diritto al lavoro, «fondamentale diritto di libertà della persona umana», pur non essendo assistito dalla garanzia della stabilità dell'occupazione, «esige che il legislatore [...] adegui [...] la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato al fine ultimo di assicurare a tutti la continuità del lavoro, e circondi di doverose garanzie [...] e di opportuni temperamenti i casi in cui si renda necessario far luogo a licenziamenti».

Anche in seguito si è riconosciuto il «diritto a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente» (sentenza n. 60 del 1991); si è ribadita la «garanzia costituzionale [del] diritto di non subire un licenziamento arbitrario» (sentenza n. 541 del 2000 e ordinanza n. 56 del 2006); si è evidenziato che «la materia dei licenziamenti individuali è oggi regolata, in presenza degli artt. 4 e 35 della Costituzione, in base al principio della necessaria giustificazione del recesso» (sentenza n. 41 del 2003) e che il «[i]l forte coinvolgimento della persona umana - a differenza di quanto accade in altri rapporti di durata - qualifica il diritto al lavoro come diritto fondamentale, cui il legislatore deve guardare per apprestare specifiche tutele» (sentenza n. 194 del 2018).

Quanto ai meccanismi di tutela del lavoratore nel caso di licenziamento illegittimo, la stessa giurisprudenza ha valorizzato la discrezionalità del legislatore in materia, evidenziando che quello della tutela reale non costituisce l'unico paradigma possibile (vedi sentenza n. 46 del 2000 nonché, in tema di legittimità dell'esclusione della tutela reale nelle imprese sotto la prevista soglia dimensionale, sentenze n. 2 del 1986, n. 152 del 1975 e n. 55 del 1974).

Già la sentenza n. 194 del 1970, dopo avere affermato che i principi che si traggono dall'art. 4 Cost. «esprimono l'esigenza di un contenimento della libertà del recesso del datore di lavoro dal contratto di lavoro, e quindi dell'ampliamento della tutela del lavoratore, quanto alla conservazione del posto di lavoro», ha precisato che «[l]'attuazione





di questi principi resta tuttavia affidata alla discrezionalità del legislatore ordinario, quanto alla scelta dei tempi e dei modi, in rapporto ovviamente alla situazione economica generale» (successivamente, nello stesso senso, sentenze n. 55 del 1974, n. 189 del 1975 e n. 2 del 1986).

Nel tempo la Corte ha negato che il bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4 e 41 Cost., tra diritto al lavoro e libertà d'impresa, imponga un determinato regime di tutela (sentenza n. 46 del 2000), ammettendo che il legislatore ben può, nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela anche solo risarcitorio-monetario (sentenza n. 303 del 2011), purché esso sia rispettoso del principio di ragionevolezza. Il diritto alla stabilità del posto, infatti, risulta dalla «sintesi [...] dei limiti del potere di licenziamento sanzionati dall'invalidità dell'atto non conforme» (sentenza n. 268 del 1994).

Sul piano della quantificazione, escluso che la regola generale della integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato abbia copertura costituzionale (sentenze n. 148 del 1999, n. 369 del 1996 e n. 132 del 1985), si richiede, ai fini dell'adeguatezza dell'indennizzo, che con esso venga riconosciuto un ristoro del pregiudizio sofferto, serio ed equilibrato, la cui funzione dissuasiva non sia inficiata dalla predeterminazione di un tetto massimo, fissato in un importo sufficientemente elevato e non condizionato esclusivamente all'anzianità.

18.2.- Più recentemente, con riferimento proprio al d.lgs. n. 23 del 2015, questa Corte ha ritenuto compatibile con la Carta fondamentale una tutela meramente monetaria, purché improntata ai canoni di effettività e di adeguatezza, rilevando che il bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4 e 41 Cost., «terreno su cui non può non esercitarsi la discrezionalità del legislatore», non impone «un determinato regime di tutela» (sentenza n. 194 del 2018).

In tale pronuncia si ricorda come sia stato più volte affermato, in occasione dell'esame di disposizioni introduttive di forfetizzazioni legali limitative del risarcimento del danno, che «“la regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha copertura costituzionale” (sentenza n. 148 del 1999), purché sia garantita l'adeguatezza del risarcimento (sentenze n. 199 del 2005 e n. 420 del 1991)» (sentenza n. 303 del 2011). La tutela, dunque, ancorché non necessariamente riparatoria dell'intero pregiudizio subito dal danneggiato, deve essere comunque equilibrata. Dalle stesse pronunce emerge, altresì, che l'adeguatezza del rimedio forfettizzato richiede che esso sia tale da realizzare un ragionevole contemperamento degli interessi in conflitto (sentenze n. 235 del 2014, n. 303 del 2011, n. 482 del 2000 e n. 132 del 1985).

Anche nella successiva sentenza n. 150 del 2020, si è affermato che la ragionevolezza, nell'ambito della disciplina dei licenziamenti, dev'essere declinata come necessaria adeguatezza dei rimedi, «nel contesto di un equilibrato componimento dei diversi interessi in gioco e della specialità dell'apparato di tutele previsto dal diritto del lavoro. Il legislatore, pur potendo adattare secondo una pluralità di criteri, anche in considerazione delle diverse fasi storiche, i rimedi contro i licenziamenti illegittimi, è chiamato a salvaguardarne la complessiva adeguatezza, che consenta di attribuire il doveroso rilievo al fatto, in sé sempre traumatico, dell'espulsione del lavoratore».

18.3.- Questa Corte ha, quindi, già riconosciuto che il limite massimo di ventiquattro mensilità, a maggior ragione dopo che il d.l. n. 87 del 2018, come convertito, lo ha elevato a trentasei mensilità (art. 3), non si pone in contrasto con il canone di necessaria adeguatezza del risarcimento, che richiede che il ristoro sia tale da realizzare un adeguato contemperamento degli interessi in conflitto.

Del resto, che il limite massimo (ventiquattro mensilità elevate a trentasei) costituisca un importo adeguato emerge anche dalla comparazione con l'indennità sostitutiva della reintegrazione, di cui all'art. 18, comma 3, della legge n. 300 del 1970 o all'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 23 del 2015, stante che l'ammontare di tale indennità, introdotta come un equivalente sostitutivo della reintegrazione, è pari a quindici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto.

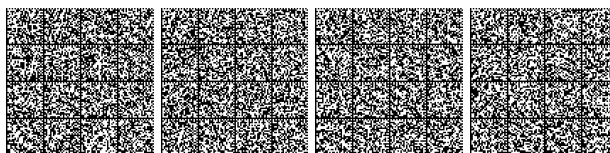
Si è poi già rilevato che la dissuasività della disciplina dell'illegittimità dei licenziamenti e l'adeguatezza del ristoro vanno valutate con riferimento alla regolamentazione complessiva, articolata nella tutela reintegratoria e in quella solo indennitaria secondo un criterio di gradualità e proporzionalità che vede la tutela reintegratoria nei casi di violazioni più gravi e quella solo indennitaria negli altri.

Anche la fissazione di un limite massimo dell'indennizzo risponde, del resto, alla ragione di fondo della legge delega di incentivare le nuove assunzioni con la previsione di conseguenze sanzionatorie certe e prevedibili in caso di licenziamento illegittimo.

La personalizzazione del ristoro resta in ogni caso garantita entro l'intervallo in cui va quantificata l'indennità spettante al lavoratore illegittimamente licenziato, e comunque l'indennità, pur assorbendo tendenzialmente qualunque voce di danno, patrimoniale e non patrimoniale, non preclude alla giurisprudenza di identificare ipotesi di danno ulteriore risarcibile, come nel caso di danni derivanti dal licenziamento ingiurioso (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 25 gennaio 2021, n. 1507).

19.- La Corte rimettente dubita, poi, dell'adeguatezza di una tutela indennitaria anche con riferimento all'art. 24 CSE, evocato non più sotto il profilo dell'eccesso di delega, ma ex se come parametro interposto.

Pur in questa diversa prospettiva, non possono che richiamarsi le considerazioni già svolte sopra ai punti da 12 a 14.





Ferma restando la natura non vincolante della richiamata decisione dell'11 febbraio 2020 del Comitato europeo dei diritti sociali e il carattere interlocutorio della risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dell'11 marzo 2020, va ribadito che l'adeguatezza e la dissuasività della normativa di contrasto dei licenziamenti illegittimi deve essere valutata con riferimento alla disciplina complessiva, che si compone della tutela reintegratoria e di quella solo indennitaria secondo un criterio di gradualità e proporzionalità.

20.- Per tutto quanto finora argomentato vanno dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, censurati sotto diversi profili e con riferimento agli indicati parametri, nella parte in cui hanno modificato la disciplina sanzionatoria per la violazione dei criteri di scelta dei lavoratori in esubero nell'ambito di un licenziamento collettivo, fissando, per i lavoratori assunti a tempo indeterminato successivamente al 7 marzo 2015, la tutela economica in misura di un indennizzo determinato entro un limite massimo fissato per legge ed escludendo quella reintegratoria.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 10 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), sollevate, in riferimento agli artt. 10, 24 e 111 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Napoli, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, sollevata, sotto il profilo della violazione dei criteri di delega, in riferimento agli artt. 76 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 7, lettera c), della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro), e all'art. 24 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30, dalla Corte d'appello di Napoli, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, sollevata, sotto il profilo della disparità di trattamento, in riferimento agli artt. 3, 4 e 35 Cost., dalla Corte d'appello di Napoli, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, sollevata, sotto il profilo dell'inadeguata tutela, in riferimento agli artt. 3, 4, 35, 38, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 CSE, dalla Corte d'appello di Napoli, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 gennaio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 8

*Sentenza 5 dicembre 2023 - 23 gennaio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Trasporto pubblico - Servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC) - Norme della Regione Puglia - Esame di idoneità all'esercizio del relativo servizio - Requisiti di ammissione - Assenza di carichi pendenti - Irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità nonché della libera iniziativa economica - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 14, art. 8, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

*Giudici :* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 14 (Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 «Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra G. S. e la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Taranto, con ordinanza del 27 marzo 2023, iscritta al n. 78 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione di G. S.;

udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

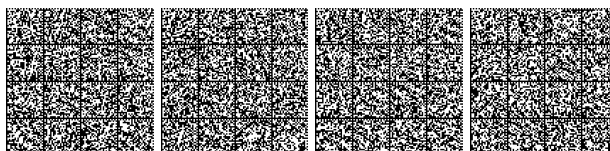
udito l'avvocato Giorgia Calella per G. S.;

deliberato nella camera di consiglio del 5 dicembre 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 27 marzo 2023 (reg. ord. n. 78 del 2023), il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 14 (Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 «Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), nella parte in cui richiede, quale requisito di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente (NCC), «l'assenza di carichi pendenti».

2.- Il citato art. 8, al comma 1, dispone che i soggetti interessati a sostenere il suddetto esame devono presentare domanda alla commissione provinciale appositamente costituita presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) della Regione Puglia.



Quindi, al censurato comma 3, stabilisce che a tale «domanda, a pena di esclusione, [...], deve essere allegata una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante», tra l'altro, «l'assenza di carichi pendenti».

3.- Le questioni sono sorte nel corso del giudizio instaurato da G. S. per ottenere la caducazione del provvedimento con cui la CCIAA di Taranto ha annullato d'ufficio, in via di autotutela, «il superamento dell'esame di idoneità» da questi sostenuto al fine della successiva iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e dei natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, in quanto, all'esito dei controlli in seguito effettuati, è emersa la pendenza nei suoi confronti di due carichi penali.

4.- Il rimettente è investito dell'appello avverso la sentenza di prime cure, che ha respinto il ricorso ritenendo che la CCIAA avesse correttamente applicato la disposizione censurata, sulla cui asserita illegittimità costituzionale è fondato uno dei motivi di gravame.

Il provvedimento oggetto del processo principale trae, infatti, origine dalla previsione recata dalla disposizione sospettata, alla cui stregua la sola esistenza di un qualsiasi carico penale pendente impedirebbe l'ammissione al suddetto esame d'idoneità.

Le questioni sollevate, pertanto, sarebbero rilevanti, poiché l'ambita pronuncia ablativa di questa Corte farebbe venir meno il requisito in discorso e condurrebbe all'accoglimento dell'impugnazione, il cui esito, d'altra parte, dipenderebbe unicamente dalla soluzione dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale, essendo prive di fondamento le ulteriori doglianze dell'appellante.

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che la disposizione sospettata violi, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», perché si porrebbe in contrasto con la norma interposta di cui all'art. 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea).

Quest'ultima disposizione non contemplerebbe, infatti, l'inesistenza di carichi pendenti quale «requisito di accesso all'iscrizione nel ruolo della figura professionale in esame», limitandosi, da un lato, a prevedere la necessità dell'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea istituito presso le CCIAA ai fini del rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di NCC (comma 5); dall'altro, a subordinare la suddetta iscrizione esclusivamente al possesso del certificato di abilitazione professionale alla guida dei veicoli (comma 2) e al superamento dell'esame finalizzato ad accertare l'idoneità all'esercizio dei servizi in questione. Accertamento da compiere, tuttavia, sottolinea il rimettente, «con particolare riferimento» alla sola «conoscenza geografica e toponomastica» (comma 3).

Di qui il dedotto vulnus, considerato che la disciplina in esame sarebbe ascrivibile alla materia delle professioni e che in tale ambito materiale, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (sono citate, fra le altre, le sentenze n. 209 del 2020 e n. 98 del 2013), spetterebbe allo Stato l'individuazione, non solo delle figure professionali, ma anche dei relativi titoli abilitanti, senza che le regioni possano introdurre requisiti ulteriori, «non potendosi avere», con riferimento alla «professione *de qua*, una disciplina differenziata».

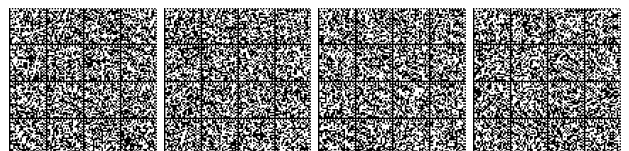
5.1.- Il giudice *a quo* ritiene, altresì, che la disposizione regionale censurata «contrastasse con il canone di ragionevolezza e proporzionalità, sotteso all'art. 3 Cost., sotto vari punti di vista».

5.1.1.- Rispetto all'esigenza di assicurare l'affidabilità morale dei futuri conduttori, la disposizione denunciata, infatti, non terrebbe in considerazione, in particolare, la gravità e l'«eventuale riflesso sulla professione che si intende esercitare» delle fattispecie di reato «che possono essere ricomprese nella previsione dei "carichi pendenti"», e, per di più, prescinderebbe da una «valutazione da parte della [...] Commissione» deputata all'accertamento dei requisiti d'idoneità professionale.

Il principio di ragionevolezza sarebbe, inoltre, compromesso perché la preclusione in parola, essendo ancorata alla sola pendenza del carico, opererebbe in virtù del «mero esercizio dell'azione penale da parte del P.M., ex art. 60 c.p.p., in assenza di qualsivoglia vaglio da parte dell'organo giudicante, anche di tipo sommario - quale quello espresso in sede di rinvio a giudizio o in sede di adozione di una misura cautelare personale - ovvero in assenza di una sentenza di condanna anche di primo grado».

La disposizione sospettata - evidenzia, infine, il rimettente - nemmeno terrebbe conto della pena massima edittale irrogabile in relazione al reato oggetto del carico pendente e, quindi, dell'applicabilità della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, mentre l'alinea successivo a quello censurato condiziona la rilevanza ostativa delle condanne proprio alla condizione che sia stata inflitta tale pena accessoria. Ciò determinerebbe il paradossale risultato che, in presenza di reati che non potrebbero comportarla, la preclusione in esame scatterebbe comunque per la sola pendenza del carico e non opererebbe, invece, una volta intervenuta la condanna.

5.2.- I medesimi rilievi conducono il Consiglio di Stato a ritenere conclusivamente violato anche l'art. 41 Cost., con riferimento alla libertà di iniziativa economica «cui si correla l'esercizio delle professioni».



Non sarebbe, difatti, ravvisabile una ragionevole e proporzionata correlazione tra la preclusione della possibilità di svolgere la professione *de qua* in virtù della «mera pendenza di un carico penale, riferibile a qualsivoglia fattispecie di reato», e le esigenze di tutela espresse dall'evocato parametro costituzionale.

6.- Si è costituito in giudizio il ricorrente nel processo principale, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate in forza di argomentazioni analoghe a quelle addotte dal giudice *a quo* e insistendo, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, nelle conclusioni già rassegnate.

7.- La Regione Puglia non è intervenuta in giudizio.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 27 marzo 2023 (reg. ord. n. 78 del 2023), il Consiglio di Stato, sezione quinta, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995, nella parte in cui richiede, quale requisito di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, «l'assenza di carichi pendenti».

2.- Questi servizi, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 21 del 1992, costituiscono autoservizi pubblici non di linea e la suddetta legge regionale stabilisce che la domanda di ammissione al suddetto esame d'idoneità (di cui agli artt. 6, comma 3, e 8) deve essere corredata, a pena di esclusione, da una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante, tra l'altro, «l'assenza di carichi pendenti» (art. 8, comma 3, primo alinea).

3.- Secondo il Consiglio di Stato quest'ultima previsione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», perché, posto che le discipline regionali, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non potrebbero porsi in contrasto con «i principi fissati dalla legge quadro statale», imporrebbe un requisito di accesso alla professione, concernente l'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, non contemplato dalla norma interposta di cui all'art. 6 della legge n. 21 del 1992.

In secondo luogo, il rimettente ritiene che la disposizione sospettata «contrasti con il canone di ragionevolezza e proporzionalità, sotteso all'art. 3 Cost., sotto vari punti di vista».

La norma pugliese, infatti, precluderebbe l'ammissione all'esame d'idoneità a prescindere dalla gravità e dall'«eventuale riflesso sulla professione che si intende esercitare» delle fattispecie di reato «che possono essere ricomprese nella previsione dei “carichi pendenti”».

Inoltre, l'effetto ostativo risulterebbe connesso «al mero esercizio dell'azione penale da parte del P.M.», in assenza di qualsivoglia vaglio da parte dell'organo giudicante, anche di tipo sommario.

Infine, il suddetto effetto si produrrebbe in mancanza di ogni motivata valutazione da parte delle commissioni provinciali, costituite presso le CCIAA, deputate allo svolgimento dell'esame di idoneità.

Peraltro, prescindendo dall'applicabilità della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, alla cui irrogazione l'alinea successivo a quello censurato subordina, invece, la rilevanza ostativa delle condanne, il filtro di ammissione in esame darebbe altresì luogo a un'irragionevole contraddizione: in presenza di reati che non comportano la suddetta interdizione, la preclusione *de qua* scatterebbe comunque, per effetto della mera pendenza del carico, mentre non opererebbe una volta intervenuta la condanna.

Alla luce delle medesime considerazioni sarebbe, infine, violato l'art. 41 Cost., dal momento che l'ostatività della «mera pendenza di un carico penale, riferibile a qualsivoglia fattispecie di reato», determinerebbe un'irragionevole e sproporzionata compressione della libertà di iniziativa economica privata.

4.- La questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. deve, in via preliminare, essere dichiarata inammissibile.

Il Consiglio di Stato assume che la disposizione regionale denunciata sia riconducibile alla materia «professioni» e, pertanto, risulti censurabile per contrasto con l'evocato parametro costituzionale nella formulazione vigente, derivante dalla riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Senonché, il giudice *a quo* non considera che la norma pugliese è anteriore a tale riforma costituzionale e non ha subito modifiche.





Questa Corte ha, invece, più volte affermato «la necessità che lo scrutinio sia riferito ai parametri in vigore al momento dell’emanazione della normativa regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 130 del 2015 e n. 62 del 2012) e ha ritenuto inammissibili questioni sollevate senza motivare “in ordine alle ragioni per le quali [si] ritiene di dover evocare parametri sopravvenuti all’adozione della legge regionale” (*ex plurimis*, ordinanza n. 247 del 2016)» (sentenza n. 52 del 2022).

Il rimettente, non adducendo alcun argomento al riguardo, pregiudica la motivazione posta a sostegno della non manifesta infondatezza e ciò si ripercuote sull’ammissibilità della questione in esame.

5.- Nel merito, la censura di violazione del principio di proporzionalità e di quello di ragionevolezza, tutelati dall’art. 3 Cost., è fondata.

5.1.- Come si è chiarito, la disposizione regionale sospettata condiziona all’assenza di carichi pendenti l’ammissione all’esame d’idoneità professionale, il cui superamento è funzionale all’iscrizione nel ruolo dei conducenti e al conseguimento della licenza per l’esercizio del servizio di taxi e dell’autorizzazione all’esercizio del servizio di NCC.

In questi termini, essa impedisce la partecipazione al suddetto esame in virtù della mera pendenza di un qualsiasi carico penale: ogni ipotesi di reato prevista dalla legislazione, una volta oggetto d’imputazione, finisce, quindi, per determinare tale effetto ostativo.

5.2.- Il *vulnus* al principio di proporzionalità, in tal caso, non attiene alla legittimità del fine che il legislatore regionale sembra essersi prefissato, che, in astratto, potrebbe apparire funzionale a garantire un adeguato svolgimento di servizi pubblici, quali quelli di taxi e di NCC, che si svolgono a stretto contatto con gli utenti.

Riguarda, piuttosto, il macroscopico difetto, in concreto, di una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore pugliese e il fine che questi intende perseguire, perché la disposizione censurata finisce per intercettare, con effetto ostativo, una vastissima gamma di possibili violazioni alla legislazione penale che nulla hanno a che vedere con l’affidabilità dei soggetti che ambiscono ad essere ammessi all’esame in questione. Qualsiasi ipotesi di reato, infatti, impedisce, contrassegnando la persona con un abnorme stigma sociale, la possibilità di svolgere un’attività lavorativa quale quella in oggetto.

Nella sentenza n. 161 del 2018, questa Corte, del resto, ha sì escluso il contrasto con il principio di proporzionalità di norme che, in sostanza, precludono, a coloro che abbiano subito una condanna penale per determinati reati, il mantenimento (e, a monte, il conseguimento) dell’autorizzazione allo svolgimento della professione di autotrasportatore di cose per conto terzi e di viaggiatori con autobus. Ma ciò proprio in quanto non si trattava di un’elencazione «casuale», perché dettata «ora dall’oggettiva gravità della violazione, ora dalla relazione fra questa e l’attività svolta dall’interessato».

L’art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995 non effettua, invece, alcuna selezione e produce, in tal modo, un effetto interdittivo del tutto sproporzionato, operando, come detto, anche in relazione a molteplici fattispecie che non manifestano alcuna correlazione causale tra il requisito in parola e lo scopo cui esso stesso dovrebbe essere funzionale.

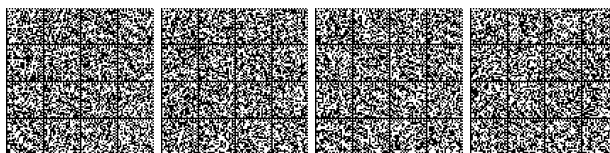
5.2.1.- La preclusione stabilita dalla norma regionale, oltretutto, sorge per effetto della mera pendenza del carico penale e, quindi - in virtù del combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lettera *b*), e 6, comma 1, lettera *a*), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti. (Testo *A*)» -, sin dal momento dell’assunzione della qualità di imputato ai sensi dell’art. 60 del codice di procedura penale.

Questa Corte, invece, ha precisato che la «linea tendenziale dell’ordinamento» è quella di ritenere che lo specifico presupposto di operatività di effetti extrapenali - analoghi a quelli previsti dalla disposizione censurata - debba essere «che l’accertamento della responsabilità penale sia stato oggetto di un primo vaglio giudiziario», sicché sia ravvisabile «un nesso affidabile - quale riflesso del diritto dell’indagato a non essere considerato colpevole, nel procedimento penale, sino all’emanazione di un provvedimento irrevocabile di condanna - tra la possibile responsabilità penale e l’idoneità a svolgere determinate attività richiedenti particolari requisiti di moralità» (sentenza n. 152 del 2022).

Del resto, lo stesso legislatore statale ha oggi chiarito in via generale, all’art. 335-*bis* cod. proc. pen., che «[l]a mera iscrizione nel registro di cui all’articolo 335 non può, da sola, determinare effetti pregiudizievoli di natura civile o amministrativa per la persona alla quale il reato è attribuito».

5.2.2.- In definitiva, omettendo di delimitare, all’interno dell’intera area del diritto penale, gli eventuali reati ostativi pertinenti rispetto all’attività da espletare e addirittura prescindendo da qualsiasi vaglio dell’imputazione da parte del giudice, la disposizione in esame non può superare il test di proporzionalità.

5.3.- L’art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995, inoltre, all’alinea successivo a quello censurato, disciplina specificamente anche le condanne, circoscrivendone, tuttavia, l’efficacia ostativa a quelle che comportano l’interdizione dai pubblici uffici.



Ne consegue che, mentre la sola formulazione dell'imputazione per un reato, il cui accertamento non conduce all'irrogazione di tale pena accessoria, impedisce comunque, stante la mera pendenza del carico penale, la partecipazione all'esame d'idoneità, questa, paradossalmente, non è invece preclusa dalla condanna per quello stesso reato.

Ciò che determina, sotto questo profilo, anche la violazione del principio di ragionevolezza.

5.4.- Rimane assorbito l'ulteriore profilo di censura dedotto dal rimettente in ordine alla violazione dell'art. 3 Cost., inerente all'assenza di una motivata valutazione delle commissioni provinciali costituite presso le CCIAA.

6.- L'art. 8, comma 3, censurato, prescrivendo il requisito dell'insussistenza di carichi pendenti, per quanto espone finisce anche per comprimere irragionevolmente la libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41, primo comma, Cost., perché si traduce in «una indebita barriera all'ingresso nel mercato» (sentenza n. 7 del 2021) dei servizi in questione, già, peraltro, caratterizzato, come più volte ha rimarcato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (da ultimo, mediante segnalazione del 3 novembre 2023, rif. n. S4778), da una inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti.

Del resto, la necessità di evitare ingiustificate barriere nello specifico settore del trasporto di persone mediante il servizio di NCC è stata di recente precisata anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, per la quale restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse purché rispettino, tra l'altro, «il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo» (sentenza 8 giugno 2023, in causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL*).

7.- Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 3, primo comma, e 41, primo comma, Cost. - dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995, nella parte in cui prevede che la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che deve essere allegata alla domanda di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di NCC attesti «l'assenza di carichi pendenti».

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 14 (Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 «Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), nella parte in cui prevede che la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che deve essere allegata alla domanda di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente attesti «l'assenza di carichi pendenti»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2024

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 35

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 dicembre 2023*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

- Usi civici – Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 12 del 1994 – Mutamento di destinazione in caso di installazione di impianti di energie rinnovabili – Previsione che per l’installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili è obbligatorio richiedere il parere del comune in cui insistono le aree individuate, il quale si esprime entro venti giorni, decorsi i quali se ne prescinde – Prevista istituzione, con deliberazione della Giunta regionale, di un tavolo tecnico interassessoriale, a supporto degli uffici regionali, per la riforma organica dell’intera materia degli usi civici in Sardegna, con particolare riguardo alla legge regionale n. 12 del 1994 – Previsione della composizione del tavolo tecnico interassessoriale.**
- Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 24 del 2020 – Istituzione dell’Azienda regionale della salute (ARES) e contestuale liquidazione dell’Azienda per la tutela della salute (ATS) – Previsione che il Commissario liquidatore di ATS è nominato dalla Giunta regionale.**
- Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 24 del 2020 – Istituzione dell’Azienda regionale della salute (ARES) e contestuale liquidazione dell’Azienda per la tutela della salute (ATS) – Nomina dei direttori sanitari e amministrativi di ARES, di AREUS, delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere e ospedaliero-universitarie, nelle more dell’aggiornamento degli elenchi regionali degli idonei.**
- Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Norme della Regione autonoma Sardegna – Previsione che ciascun ente del SSR può destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all’incremento delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale anche oltre il limite previsto dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.**
- Sanità pubblica – Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 – Previsione che le risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l’assistenza ospedaliera possono essere redistribuite tra gli erogatori privati accreditati anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali.**
- Ambiente – Inquinamento – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di bonifiche ambientali di competenza degli enti locali – Prevista attribuzione ai comuni delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di bonifiche ambientali indicati negli artt. 242 e 249 del d.lgs. n. 152 del 2006 per i siti ricadenti interamente nel territorio di competenza, e alle province e alle città metropolitane delle medesime funzioni e compiti amministrativi per i siti ricadenti tra più comuni della stessa provincia o città metropolitana oltre alle funzioni e ai compiti amministrativi attribuiti alla regione dall’art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006.**
- Caccia – Esercizio dell’attività venatoria – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1998 recante norme per la protezione della fauna selvatica e per l’esercizio della caccia – Previsione che la tortora selvatica (*streptopelia turtur*) può essere cacciata dal 1° settembre, secondo il piano adottato dalla Conferenza Stato-Regioni.**
- Ambiente – Polizia giudiziaria – Norme della Regione autonoma Sardegna – Investigazione sulle cause di incendio nei boschi e nelle campagne – Previsione che il Corpo forestale e di vigilanza ambientale promuove e aggiorna studi sulle cause recenti e sugli autori degli incendi nei boschi e nelle campagne della Sardegna, anche attraverso l’istituzione e la formazione specialistica di nuclei che svolgono funzioni di investigazione giudiziaria sul fenomeno – Previsione che la Direzione generale del Corpo forestale e di vigilanza ambientale redige un rapporto consuntivo in materia e avanza proposte al Consiglio e alla Giunta regionale sulle misure ritenute necessarie ai fini del controllo e del superamento delle singole cause di incendio.**



**Ambiente – Polizia giudiziaria – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 26 del 1985 in materia di compiti del Corpo forestale e di vigilanza ambientale – Previsione che il Corpo forestale e di vigilanza ambientale svolge, nell’ambito del territorio regionale, attività di polizia giudiziaria.**

**Acque – Acque pubbliche – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 12 del 2007 in materia di bacini di accumulo di competenza regionale – Previsione della proroga dal 30 giugno 2018 al 30 settembre 2024 del termine per ottenere, da parte del proprietario o del gestore, l’autorizzazione alla prosecuzione dell’esercizio degli sbarramenti esistenti – Previsione della possibilità per i proprietari e i gestori degli sbarramenti esistenti i quali, a seguito di controllo da parte del Corpo forestale e di vigilanza ambientale regionale, risultino sprovvisti di autorizzazione alla prosecuzione dell’esercizio, di presentare la relativa istanza la quale sospende l’ordine di demolizione e comporta una riduzione al 10 per cento della sanzione pecuniaria prevista.**

**Comuni, province e città metropolitane – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2021 in materia di misure di assetto territoriale – Sostituzione della denominazione “Provincia del Nord-Est Sardegna” con “Provincia della Gallura Nord-Est Sardegna” – Conferma della circoscrizione territoriale della Provincia di Oristano e determinazione dei comuni che la compongono – Disciplina della successione tra gli enti interessati e della relativa fase transitoria.**

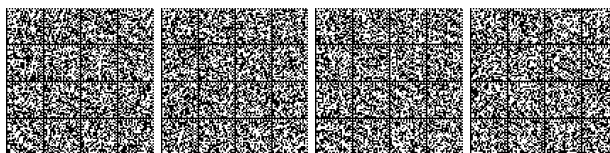
**Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti – Definizione dei sottotetti – Interventi di recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti – Determinazione del volume urbanistico nei sottotetti oggetto degli interventi – Interventi di recupero dei seminterrati, dei piani *pilotis* e dei locali al piano terra – Definizione dei seminterrati e dei piani *pilotis* – Interventi per il riuso degli spazi di grande altezza – Esclusione del ricalcolo del volume urbanistico dell’edificio anche in caso di riutilizzo di spazi sottotetto che originariamente non realizzano cubatura – Interventi nelle strutture destinate all’esercizio di attività turistico-ricettive – Previsione per le strutture ricettive alberghiere esistenti della possibilità di chiusura con elementi amovibili per un periodo non superiore a duecento-quaranta giorni – Disposizioni edilizie in favore dei portatori di handicap gravi – Previsione che sono consentiti, anche in deroga alle norme previste negli strumenti urbanistici vigenti, purché nel rispetto delle disposizioni del codice civile, interventi funzionali di ampliamento volumetrico realizzati in continuità all’unità immobiliare interessata per un massimo di 120 metri cubi – Condizioni di ammissibilità degli interventi – Previsione che, qualora le unità immobiliari siano difformi da quanto assentito con regolare titolo abilitativo, la richiesta per gli interventi suddetti è ammissibile a condizione che per le difformità siano conclusi positivamente i procedimenti di condono o accertamento di conformità – Valorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddi – Previsione che l’Assessorato regionale competente in materia di patrimonio procede all’avvio delle procedure di regolarizzazione dell’assetto occupativo degli immobili.**

**Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica dell’art. 39 della legge regionale n. 8 del 2015 in materia di demolizione e ricostruzione – Previsione che la ricostruzione dell’intera volumetria è assentibile unicamente ove il nuovo fabbricato determini un minore impatto paesaggistico, anche senza il mantenimento di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente.**

**Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 23 del 1985 in materia di edilizia libera, sanzioni e piani di risanamento – Previsione che costituiscono interventi di edilizia libera gli interventi finalizzati al posizionamento di pergole bioclimatiche.**

– Legge della Regione autonoma Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), artt. 13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3 [*recte*: 13, comma 1, lettera *b*)]; 34, comma 1, lettere *a*), punto 2), e *b*); 35, comma 2; 56; 75; 80, comma 1, lettera *b*); 86; 87; 91, commi 1 e 2; 120; 123, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3, 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127; 128, comma 1, lettere *a*) e *b*); 130; 131; e 133.

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 PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;





Contro la Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, nella sua sede in Cagliari, al viale Trento n. 69 - indirizzo PEC: presidenza@pec.regione.sardegna.it;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli articoli 13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3, 34, comma 1, lettera *a*), punto 2) e lettera *b*), 35, comma 2, 56, 75, 80, comma 1, lettera *b*), 86, 87, 91, commi 1 e 2, 120, 123 commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 11, 124 commi 1, 2, 3, 4, 125 comma 7, 126 comma 1, 127, 128 comma 1 lettere *a*) e *b*), 130, 131 e 133, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 9 del 23 ottobre 2023, recante «Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie», giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 19 dicembre 2023.

#### PREMESSE DI FATTO

Sul Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 54 del 24 ottobre 2023, parte prima, è stata pubblicata la legge regionale n. 9 del 23 ottobre 2023, intitolata «Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie».

Gli articoli di tale legge indicati in epigrafe sono costituzionalmente illegittimi, in quanto eccedono dalle competenze attribuite alla Regione autonoma della Sardegna dallo Statuto speciale, adottato con legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948, n. 3, ed invadono le competenze riservate allo Stato dalla Costituzione.

Pertanto, esse vengono impugnate con il presente ricorso *ex art.* 127 Cost. affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

#### MOTIVI DI DIRITTO

##### *Art. 13, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 9 del 2023*

L'art. 13, comma 1, lettera *b*), della legge oggetto di impugnazione dispone quanto segue: «1. Alla legge regionale 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda), sono apportate le seguenti modifiche ed integrazioni: [...]

*b*) dopo l'art. 17 è aggiunto il seguente:

“Art. 17-bis (*Mutamento di destinazione in caso di installazione di impianti di energie rinnovabili*). —

1. Per l'installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili è obbligatorio richiedere il parere del comune in cui insistono le aree individuate, il quale si esprime, con delibera del consiglio comunale a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, entro venti giorni, decorsi i quali se ne prescinde.

2. Con deliberazione della Giunta regionale, adottata entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge su proposta dell'Assessore regionale competente per materia, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, un tavolo tecnico interassessoriale, a supporto degli Uffici regionali, per la riforma organica dell'intera materia degli usi civici in Sardegna con particolare riguardo alla legge regionale n. 12 del 1994.

3) Il tavolo tecnico interassessoriale di cui al comma 2 è presieduto dall'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale ed è composto da:

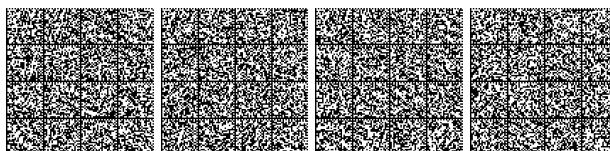
*a*) un dirigente per ciascuno degli Assessorati regionali competenti in materia di agricoltura, ambiente, beni culturali, enti locali;

*b*) un docente universitario competente nelle materie oggetto di discussione, nominato dai vertici dell'Ateneo per ciascuna delle Università di Cagliari e di Sassari;

*c*) almeno un rappresentante per ciascun ordine professionale coinvolto in materia di usi civici;

*d*) due componenti del Consiglio delle autonomie locali, eletti dal Consiglio medesimo in modo tale da garantire la parità di genere;

*e*) i presidenti regionali dell'ANCI, dell'UPS, dell'UNCCEM, dell'AICCRE, della Lega delle autonomie e dell'ASEL, costituenti il coordinamento delle associazioni degli enti locali della Sardegna”».



Le disposizioni sopra ritrascritte si pongono in contrasto con la Costituzione, in quanto invadono:

per il tramite della «norma interposta» contenuta nell'art. 142, comma 1, lettera *h*), del decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui agli articoli 9 e 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione;

per il tramite della «norma interposta» contenuta nell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199 dell'8 novembre 2021, la competenza legislativa esclusiva dello Stato relativa alla determinazione dei «principi fondamentali» in materia di «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia» di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione;

per il tramite delle «norme interposte» contenute nella legge n. 1766 del 16 giugno 1927, nel regio decreto n. 332 del 26 febbraio 1928 e nella legge n. 168 del 20 novembre 2017, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione.

L'esponente Patrocino non ignora che lo Statuto speciale di autonomia attribuisce alla regione resistente la competenza legislativa in materia di «edilizia e urbanistica» (art. 3, lettera *f*), «usi civici» (art. 3, lettera *n*), «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera *e*).

Tuttavia, tale competenza legislativa deve essere esercitata «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 3), cui si aggiungono, nella materia relativa alla «produzione e distribuzione dell'energia elettrica», i «principi stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 4).

Ebbene, l'odierna Resistente non si è attenuta, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, ai suddetti limiti previsti dalle stesse norme dello Statuto speciale di autonomia.

Al fine di dimostrarlo, preme segnalare come la norma censurata introduca una procedura semplificata per il «mutamento di destinazione» dei terreni soggetti ad «uso civico» nel caso in cui sia installati impianti per la produzione di «energie rinnovabili». Ciò senza tener conto dei vincoli stabiliti dal decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004, recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio», il quale — all'art. 142, comma 1, lettera *h*) — assoggetta espressamente al «vincolo paesaggistico» le «zone gravate da usi civici».

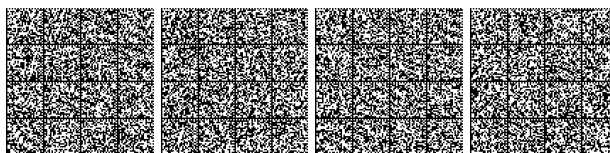
Di conseguenza, come chiarito da codesta ecc.ma Corte nelle sentenze n. 210 del 2014, n. 103 del 2017 e 178 del 2018 non è consentito alle regioni, anche a quelle che godono di speciali forme di autonomia, la menomazione degli ambiti di tutela stabiliti dal legislatore statale in favore delle «terre collettive», come è invece accaduto con la disposizione oggetto dell'odierna impugnazione.

Come s'è anticipato, la suddetta disposizione eccede finanche dalle competenze attribuite alla Resistente dallo Statuto di autonomia, atteso che — nelle materie *de quibus* — la potestà legislativa regionale deve essere esercitata in armonia con la Costituzione, con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, e quindi anche nel rispetto delle menzionate disposizioni del decreto legislativo n. 42 del 2004, poste a «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (*cf.* Corte costituzionale, sentenze n. 51 del 2006 e n. 178 del 2018).

Di qui, la violazione — per il tramite della citata norma interposta — dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione.

Peraltro, la disposizione oggetto di censura si pone in contrasto anche con l'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199 dell'8 novembre 2021, il quale — in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 — individua le superfici e le aree idonee all'installazione degli impianti per la produzione delle «energie rinnovabili».

Com'è noto, tale disposizione demanda ad «uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata» l'individuazione di «principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili» (comma 1), precisando che — nelle more — sono considerate aree idonee: «le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lettera *h*), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'art. 136 del medesimo decreto legislativo» (comma 8, lettera *c*)-*quater*, enfasi aggiunte).



Di conseguenza, appare evidente come la norma oggetto di impugnazione si ponga in contrasto con la disposizione statale appena ritrascritta, dato che essa consente l'installazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile anche su aree (i.e. quelle gravate da «usi civici»), che il legislatore statale ha espressamente qualificato come non idonee all'installazione dei suddetti impianti.

Inoltre, per come è testualmente formulata la norma statale, non vi è dubbio che il vincolo legislativo in questione costituisca espressione di un «principio fondamentale» in materia di «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia», la cui determinazione è attribuita dall'art. 117, comma 3, della Costituzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Tale circostanza — unitamente al rilievo per il quale la suddetta disciplina nazionale attua di precisi obblighi di natura comunitaria — rende irrilevante la disposizione contenuta nell'art. 4 dello Statuto di autonomia che attribuisce alla Resistente la competenza legislativa in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica»; la stessa disposizione statutaria — infatti — fa espressamente salvi i «principi stabiliti dalle leggi dello Stato», nonché tutti i limiti all'esercizio della potestà legislativa regionale previsti dal precedente art. 3, che annovera espressamente anche il «rispetto degli obblighi internazionali» (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 2018).

Di qui, la evidente illegittimità costituzionale della disposizione impugnata anche per la violazione — stante la citata norma interposta — dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, che riserva allo Stato — come s'è anticipato — la determinazione dei principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia».

Specifici limiti alla competenza legislativa della Regione Sardegna derivano, inoltre, dalle disposizioni statali indicate in premessa che disciplinano il regime dominicale degli usi civici nonché, in particolare, dalla legge n. 168 del 20 novembre 2017, recante «Norme in materia di domini collettivi».

Ed invero, come recentemente chiarito da codesta ecc.ma Corte, non vi è alcun dubbio che la disciplina delle «proprietà collettive» e degli «usi civici» rientri nella sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» oltre che — naturalmente — in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 113 del 2018, n. 228 del 2021, n. 236 del 2022).

Di conseguenza, la norma impugnata si pone in contrasto con gli evocati parametri di legittimità costituzionale anche laddove dispone che «Con deliberazione della Giunta regionale, adottata entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge su proposta dell'Assessore regionale competente per materia, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, un tavolo tecnico interassessoriale, a supporto degli Uffici regionali, per la riforma organica dell'intera materia degli usi civici in Sardegna» (enfasi aggiunte).

Difatti, tale disposizione (e quindi tutte le norme ad essa conseguenziali) attrae la disciplina degli «usi civici» entro l'ambito della competenza legislativa regionale, senza tener conto che — alla luce della citata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte — spetta senz'altro allo Stato disciplinare le alienazioni, i mutamenti di destinazione e la liquidazione degli usi civici, ai sensi degli articoli 5 e seguenti della legge 16 giugno 1927, n. 1766, nonché l'eventuale sclassificazione dei beni che abbiano perduto irreversibilmente l'originaria destinazione agro-silvo-pastorale, lo scioglimento delle promiscuità e le autorizzazioni paesaggistiche, così come stabilito dalle menzionate disposizioni contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

In altri termini, la disposizione in esame, nella parte in cui attribuisce agli organi regionali il compito di attendere ad una «riforma organica dell'intera materia degli usi civici» si pone in evidente contrasto con gli evocati parametri costituzionali, in quanto invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato sia in materia di «ordinamento civile» (art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione) sia in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione)

D'altro canto, la disposizione impugnata, nell'individuare la composizione del tavolo tecnico che dovrà procedere alla riforma organica dell'intera materia degli usi civici, non prevede alcuna partecipazione di Ministero della cultura, in palese contrasto con il principio di «leale collaborazione» desumibile dall'art. 5 della Carta fondamentale.

Difatti, i lavori del citato tavolo tecnico incideranno senz'altro su profili di competenza della suddetta amministrazione statale: in particolare, su quelli concernenti i vincoli paesaggistici cui sono soggetti gli usi civici, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Pertanto, in virtù del menzionato principio di «leale collaborazione», il legislatore regionale non avrebbe potuto prescindere dall'introdurre quantomeno delle forme di coordinamento con l'amministrazione centrale competente per materia.

Sicché, anche per tali motivi, si confida nella declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 9 del 2023, stante la manifesta violazione di tutti i parametri costituzionali sopra indicati.



## II

*Art. 34, comma 1, lettera a), punto 2), della legge regionale n. 9 del 2023*

L'art. 34 della legge oggetto di impugnazione — rubricato «Modifiche alla legge regionale n. 24 del 2020 in materia di procedure di selezione, funzioni dell'ARES, liquidazione dell'ATS e disposizioni varie» — stabilisce che «Alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore) sono apportate le seguenti modifiche ed integrazioni:

a) all'art. 3: [...]

2) il comma 6 è così sostituito:

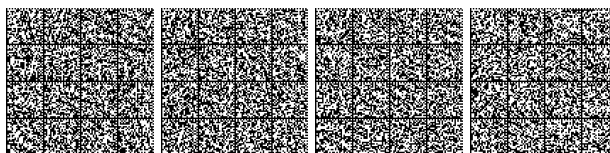
“6. Contestualmente all'istituzione di ARES, l'ATS è posta in liquidazione. La gestione liquidatoria di ATS è competente per la liquidazione di tutte le posizioni attive e passive e di tutte le cause pendenti, dalla data della sua costituzione e di quelle facenti in precedenza capo alle soppresse aree socio-sanitarie locali e alle soppresse aziende sanitarie. Per l'espletamento di tutte le attività la gestione liquidatoria di ATS si avvale, di norma, del personale di ARES e, ove necessario, di ulteriori figure attraverso la stipula di apposite convenzioni. Il Commissario liquidatore di ATS è nominato dalla Giunta regionale. Agli oneri relativi all'attività liquidatoria di ATS si fa fronte con risorse ulteriori rispetto a quanto previsto, con riferimento alla Regione Sardegna, dall'intesa Stato-regioni concernente il riparto del fabbisogno sanitario *standard*”» (enfasi aggiunte).

La suddetta disposizione — nella parte in cui prevede che il Commissario liquidatore dell'Azienda per la tutela della salute in Sardegna sia nominato dalla Giunta regionale — si pone in contrasto, per il tramite delle «norme interposte» contenute negli articoli 1 e 2 del decreto legislativo n. 171 del 4 agosto 2016, con l'art. 117, comma 3, della Costituzione nella parte in cui riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute» (cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 192 del 2017, n. 54 del 2015, n. 207 del 2010, n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005).

Ed invero, il Commissario liquidatore della suddetta Azienda svolge le medesime funzioni del direttore generale di una ASL, al quale è integralmente assimilato; pertanto, la procedura di nomina del medesimo non può prescindere dai principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale negli articoli 1 e 2 del menzionato decreto legislativo, adottato — come noto — in attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria (Corte costituzionale, sentenze n. 87 del 2019, n. 159 del 2018, n. 190 del 2017, n. 124 del 2015, n. 295 del 2009, n. 449 del 2006 e n. 422 del 2005).

In particolare, la legge n. 124 del 2015, intitolata «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», all'art. 11, rubricato «Dirigenza sanitaria», stabilisce che: «1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, salvo quanto previsto dall'art. 17, comma 2, uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici. I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: [...]

p) con riferimento al conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario, nonché, ove previsto dalla legislazione regionale, di direttore dei servizi socio-sanitari, delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, fermo restando quanto previsto dall'art. 3-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, per quanto attiene ai requisiti, alla trasparenza del procedimento e dei risultati, alla verifica e alla valutazione, definizione dei seguenti principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione: selezione unica per titoli, previo avviso pubblico, dei direttori generali in possesso di specifici titoli formativi e professionali e di comprovata esperienza dirigenziale, effettuata da parte di una commissione nazionale composta pariteticamente da rappresentanti dello Stato e delle regioni, per l'inserimento in un elenco nazionale degli idonei istituito presso il Ministero della salute, aggiornato con cadenza biennale, da cui le regioni e le province autonome devono attingere per il conferimento dei relativi incarichi da effettuare nell'ambito di una rosa di candidati costituita da coloro che, iscritti nell'elenco nazionale, manifestano l'interesse all'incarico da ricoprire, previo avviso della singola regione o provincia autonoma che procede secondo le modalità del citato art. 3-bis del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni; sistema di verifica e di valutazione dell'attività dei direttori generali che tenga conto del raggiungimento degli obiettivi sanitari e dell'equilibrio economico dell'azienda, anche in relazione alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza e dei risultati del programma nazionale valutazione esiti dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali; decadenza dall'incarico e possibilità di reinserimento soltanto all'esito di una nuova selezione nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, accertato decorsi ventiquattro mesi dalla nomina, o nel caso di gravi o comprovati motivi, o di grave disavanzo o di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di





buon andamento e imparzialità; selezione per titoli e colloquio, previo avviso pubblico, dei direttori amministrativi e dei direttori sanitari, nonché, ove previsti dalla legislazione regionale, dei direttori dei servizi socio-sanitari, in possesso di specifici titoli professionali, scientifici e di carriera, effettuata da parte di commissioni regionali composte da esperti di qualificate istituzioni scientifiche, per l'inserimento in appositi elenchi regionali degli idonei, aggiornati con cadenza biennale, da cui i direttori generali devono obbligatoriamente attingere per le relative nomine; decadenza dall'incarico nel caso di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di buon andamento e imparzialità; definizione delle modalità per l'applicazione delle norme adottate in attuazione della presente lettera alle aziende ospedaliero-universitarie» (enfasi aggiunte).

In attuazione dei principi e criteri direttivi sopra trascritti, il Governo ha adottato il citato decreto legislativo n. 171 del 2016, il cui art. 1 ha disciplinato la procedura di formazione dell'elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale; mentre, il successivo art. 2, rubricato «Disposizioni relative al conferimento degli incarichi di direttore generale», come modificato dall'art. 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126, così dispone: «1. Le regioni nominano direttori generali esclusivamente gli iscritti all'elenco nazionale dei direttori generali di cui all'art. 1. A tale fine, la regione rende noto, con apposito avviso pubblico, pubblicato sul sito internet istituzionale della regione l'incarico che intende attribuire, ai fini della manifestazione di interesse da parte dei soggetti iscritti nell'elenco nazionale. La valutazione dei candidati per titoli e colloquio è effettuata da una commissione regionale, nominata dal presidente della regione, secondo modalità e criteri definiti dalle regioni, anche tenendo conto di eventuali provvedimenti di accertamento della violazione degli obblighi in materia di trasparenza. La commissione, composta da esperti, indicati da qualificate istituzioni scientifiche indipendenti che non si trovino in situazioni di conflitto d'interessi, di cui uno designato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, e uno dalla regione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, propone al presidente della regione una rosa di candidati, nell'ambito dei quali viene scelto quello che presenta requisiti maggiormente coerenti con le caratteristiche dell'incarico da attribuire. Nella rosa proposta non possono essere inseriti coloro che abbiano ricoperto l'incarico di direttore generale, per due volte consecutive, presso la medesima azienda sanitaria locale, la medesima azienda ospedaliera o il medesimo ente del Servizio sanitario nazionale.

2. Il provvedimento di nomina, di conferma o di revoca del direttore generale è motivato e pubblicato sul sito internet istituzionale della regione e delle aziende o degli enti interessati, unitamente al *curriculum* del nominato, nonché ai *curricula* degli altri candidati inclusi nella rosa. All'atto della nomina di ciascun direttore generale, le regioni definiscono e assegnano, aggiornandoli periodicamente, gli obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi con riferimento alle relative risorse, gli obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico, tenendo conto dei canoni valutativi di cui al comma 3, e ferma restando la piena autonomia gestionale dei direttori stessi. La durata dell'incarico di direttore generale non può essere inferiore a tre anni e superiore a cinque anni. Alla scadenza dell'incarico, ovvero, nelle ipotesi di decadenza e di mancata conferma dell'incarico, le regioni procedono alla nuova nomina, previo espletamento delle procedure di cui presente articolo. La nuova nomina, in caso di decadenza e di mancata conferma, può essere effettuata anche mediante l'utilizzo degli altri nominativi inseriti nella rosa di candidati di cui al comma 1, relativa ad una selezione svolta in una data non antecedente agli ultimi tre anni e purché i candidati inclusi nella predetta rosa risultino ancora inseriti nell'elenco nazionale di cui all'articolo 1. In caso di commissariamento delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale, il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale» (enfasi aggiunte).

Dalle disposizioni statali appena trascritte, si evincono — per quanto d'interesse in questa sede — i seguenti principi in materia di nomina dei direttori generali:

a) la formazione, all'esito di una specifica procedura selettiva, di «una rosa di candidati», tra cui scegliere quello maggiormente idoneo a ricoprire l'incarico;

b) la necessità, alla scadenza dell'incarico ovvero nelle ipotesi di decadenza e/o mancata conferma del medesimo, di procedere alla nuova nomina previo espletamento della specifica procedura selettiva di cui alla precedente lettera a);

c) l'eccezionalità dell'ipotesi in cui alla nuova nomina — in caso di decadenza e/o mancata conferma dell'incarico — si possa procedere mediante l'utilizzo degli altri nominativi inseriti in una «rosa di candidati» relativa ad una selezione precedente, che si sia svolta in una data non antecedente agli ultimi tre anni e purché i suddetti candidati risultino ancora inseriti nell'elenco nazionale di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 171 del 2016;



d) la conclusione della procedura di nomina con l'adozione di un provvedimento, che deve essere motivato e pubblicato sul sito internet della regione, al quale segue la conclusione del contratto dove sono inseriti gli obiettivi, il cui raggiungimento è valutato tenuto conto dei criteri stabiliti dall'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 171 del 2016.

Ebbene, la disposizione regionale impugnata prescinde integralmente dalla procedura di nomina sopra delineata; e quindi, per il tramite delle «norme interposte» sopra ritrascritte, si pone in evidente contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute», tra i quali rientrano — secondo l'univoca giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte — anche le disposizioni relative alla nomina dei direttori generali delle ASL (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 209 del 2021).

Pertanto, la deroga introdotta dalla regione resistente alle disposizioni di principio stabilite dal legislatore statale non trova alcun fondamento normativo nello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna e, segnatamente, nell'art. 4, comma 1, che — tra le materie di competenza legislativa regionale — annovera alla lettera *h*) la materia della «assistenza e beneficenza pubblica» e alla lettera *i*) quella relativa alla «igiene e sanità pubblica».

Difatti, la costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte (*cf.*, ad esempio, la sentenza n. 126 del 2017) ha affermato, proprio con riferimento alle autonomie speciali, che, in ambito sanitario, non vengono in rilievo le norme dello Statuto speciale, bensì l'art. 117 della Costituzione, in quanto la competenza legislativa concorrente in materia di «tutela della salute» assegnata alle regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dopo la riforma costituzionale del 2001 è «assai più ampia» di quella prevista dagli Statuti speciali in materia, tra l'altro, di «assistenza» oltre che di «igiene e sanità» (*cf.* sentenze n. 162 del 2007, n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005).

Ed invero, la formula utilizzata dall'art. 117, comma 3, della Costituzione esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (*cf.* sentenza n. 282 del 2002).

Ne consegue che, trattandosi di competenza legislativa più ampia rispetto a quella prevista dagli Statuti speciali, non può che trovare applicazione la clausola di favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Sicché, anche per la Regione autonoma della Sardegna, il regime della competenza legislativa nella materia *de qua* è quello fissato dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, in tema di «tutela della salute».

In altri termini, lo Statuto speciale non attribuisce alla Resistente prerogative ulteriori rispetto a quelle desumibili dal menzionato art. 117, comma 3, della Costituzione, che — nelle materie di competenza concorrente, tra cui è ricompresa anche la «tutela della salute» — riserva alla legislazione di «cornice» dello Stato la determinazione dei principi fondamentali, che le regioni sono tenute ad osservare nell'esercizio della propria potestà legislativa di «dettaglio».

Nel caso di specie, la norma oggetto di censura non si è attenuta ai menzionati principi fondamentali e, dunque, non potrà che essere dichiarata costituzionalmente illegittima per i motivi sopra indicati ed illustrati.

### III

#### *Art. 34, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 9 del 2023*

L'art. 34, comma 1, lettera *b*), della legge impugnata stabilisce altresì che — alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24 — «dopo il comma 5 dell'art. 13 è aggiunto il seguente:

“5-*bis*. In attesa dell'espletamento delle procedure di cui al comma 2, i direttori sanitari e amministrativi di ARES, di AREUS, delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere e ospedaliero-universitarie sono nominati nel rispetto di quanto previsto dalle lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 2. Ai dirigenti così individuati spetta la retribuzione prevista dalla deliberazione della Giunta regionale n. 51/31 del 30 dicembre 2021, come modificata dalla deliberazione della Giunta regionale n. 9/23 del 24 marzo 2022”».

Anche tale disposizione, per il tramite delle «norme interposte» contenute nell'art. 3 del decreto legislativo n. 171 del 4 agosto 2016, si pone in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute».



Ed invero, la norma sopra ritrascritta prevede che, nelle more dell'aggiornamento degli elenchi regionali degli idonei, l'incarico di direttore sanitario e direttore amministrativo sia affidato con nomina diretta senza alcuna procedura selettiva, sia pure tra i soggetti in possesso dei requisiti previsti dall'art. 13, comma 2, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge n. 24 del 2020.

Tale disposizione, quindi, si pone in palese contrasto con il menzionato art. 3 del decreto legislativo n. 171 del 2016, secondo cui «Il direttore generale, nel rispetto dei principi di trasparenza di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, e di cui all'art. 1, comma 522, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nomina il direttore amministrativo, il direttore sanitario e, ove previsto dalle leggi regionali, il direttore dei servizi socio sanitari, attingendo obbligatoriamente agli elenchi regionali di idonei, anche di altre regioni, appositamente costituiti, previo avviso pubblico e selezione per titoli e colloquio, effettuati da una commissione nominata dalla regione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e composta da esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti che non si trovino in situazioni di conflitto d'interessi, di comprovata professionalità e competenza nelle materie oggetto degli incarichi, di cui uno designato dalla regione. La commissione valuta i titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera presentati dai candidati, secondo specifici criteri indicati nell'avviso pubblico, definiti, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, fermi restando i requisiti previsti per il direttore amministrativo e il direttore sanitario dall'art. 3, comma 7, e dall'art. 3-bis, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni» (enfasi aggiunte).

Pertanto, la suddetta disciplina si completa con quanto stabilito nel successivo art. 5, laddove è stabilito che «Fino alla costituzione dell'elenco nazionale e degli elenchi regionali di cui, rispettivamente, agli articoli 1 e 3, si applicano, per il conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo, di direttore sanitario e, ove previsto dalle leggi regionali, di direttore dei servizi socio-sanitari, delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale, e per la valutazione degli stessi, le procedure vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto. Nel caso in cui non è stato costituito l'elenco regionale, per il conferimento degli incarichi di direttore amministrativo, di direttore sanitario e, ove previsto dalle leggi regionali, di direttore dei servizi socio-sanitari, le regioni attingono agli altri elenchi regionali già costituiti» (enfasi aggiunte).

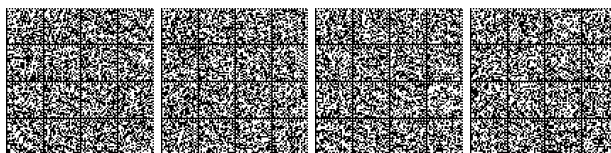
Come codesta ecc.ma Corte ha recentemente chiarito, le suddette disposizioni statali rappresentano norme di principio in materia di «tutela della salute», essendo evidentemente ispirate dall'intento di circoscrivere la scelta dei dirigenti *de quibus* ai «candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, iscritti in appositi elenchi, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un'elevata qualità manageriale» (*cf.*, ad esempio, sentenza n. 155 del 2022).

In altri termini, non vi è dubbio che, nella materia «tutela della salute», rientrano tra i principi fondamentali, la cui determinazione è riservata allo Stato, anche le disposizioni relative alle procedure di accesso alla dirigenza sanitaria e amministrativa, in quanto esse si collocano in una prospettiva di miglioramento del «rendimento» e della «qualità» del servizio offerto, oltretutto dell'imparzialità e del buon andamento dell'attività amministrativa (*cf.* Corte costituzionale, sentenze n. 209 del 2021, n. 87 del 2019, n. 159 del 2018, n. 190 del 2017, n. 124 del 2015, n. 295 del 2009, n. 449 del 2006 e n. 422 del 2005).

Pertanto, la norma regionale impugnata si pone in evidente contrasto con le menzionate disposizioni di principio dettate dal legislatore statale, in quanto consente — sia pure nelle more dell'aggiornamento degli elenchi regionali degli idonei — che gli incarichi di direttore sanitario e direttore amministrativo siano affidati senza il previo esperimento di una procedura selettiva tra gli aspiranti.

Pertanto, anche in questo caso, la deroga introdotta dalla Regione resistente alle disposizioni di principio stabilite dal legislatore statale non trova alcun fondamento normativo nello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna e, segnatamente, nell'art. 4, comma 1, che — tra le materie di competenza legislativa regionale — annovera alla lettera *h)* la materia della «assistenza e beneficenza pubblica» e alla lettera *i)* quella relativa alla «igiene e sanità pubblica».

Difatti, come s'è detto nel precedente capo del presente atto, la costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte (*cf.*, ad esempio, la sentenza n. 126 del 2017) ha affermato, proprio con riferimento alle autonomie speciali, che, in ambito sanitario, non vengono in rilievo le norme dello Statuto speciale, bensì l'art. 117 della Costituzione, in quanto la formula utilizzata dal comma 3 esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (*cf.* sentenza n. 282 del 2002).



Di conseguenza, trattandosi di competenza legislativa più ampia rispetto a quella prevista dagli Statuti speciali, non può che trovare applicazione la clausola di favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

In definitiva, lo Statuto speciale non attribuisce alla Resistente prerogative ulteriori rispetto a quelle desumibili dal menzionato art. 117, comma 3, della Costituzione, che — nelle materie di competenza concorrente, tra cui è ricompresa anche la «tutela della salute» — riserva alla legislazione di «cornice» dello Stato la determinazione dei principi fondamentali, che le regioni sono tenute ad osservare nell'esercizio della propria potestà legislativa di «dettaglio».

Nel caso di specie, la norma censurata non si è attenuta ai menzionati principi fondamentali, la cui osservanza è peraltro espressamente imposta dallo stesso inciso con cui si apre il citato art. 4 dello Statuto speciale di autonomia (*cf.*: Corte costituzionale, sentenze n. 155 del 2022, n. 159 del 2018, n. 430 del 2007 e n. 448 del 2006); sicché, per i motivi sopra indicati ed illustrati, essa non potrà che essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

#### IV

##### *Art. 35, comma 2, della legge regionale n. 9 del 2023*

L'art. 35 della legge oggetto di impugnazione stabilisce — al comma 2 — che «Nel rispetto del tetto di spesa fissato per il personale degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) e ferma restando la compatibilità finanziaria, ciascun ente del SSR può destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale anche oltre il limite previsto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 [...], sulla base degli indirizzi regionali. Le disposizioni di cui al presente comma [...] hanno carattere temporaneo e si applicano fino al termine dello stato emergenziale che si considera concluso con la saturazione dei piani triennali di fabbisogno di personale».

La suddetta disposizione — per il tramite della «norma interposta» contenuta nell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 — si pone in contrasto con l'art. 117 della Costituzione nella parte in cui riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato sia la materia «ordinamento civile» (comma 2, lettera *l*) sia la determinazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (comma 3), anche in relazione al principio dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, stabilito dagli articoli 81 e 97, comma 1, della Carta fondamentale.

Difatti, la citata norma interposta stabilisce che «1. Al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione opera, tenuto conto delle risorse di cui al comma 2, la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.

2. Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016» (enfasi aggiunte).

Come si evince dal tenore letterale delle disposizioni appena ritrascritte, l'intervento normativo statale interviene sul trattamento accessorio destinato agli impiegati pubblici su tutto il territorio nazionale ed è quindi sussumibile — anzitutto — entro la materia «ordinamento civile».

Ed invero, come chiarito ormai da tempo da codesta ecc.ma Corte, attengono alla materia *de qua*, rientrante — quindi — nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, non solo le norme che disciplinano la costituzione del rapporto di pubblico impiego e la mobilità dei dipendenti pubblici (*cf.*: sentenze n. 32/2017; n. 175 del 2016; n. 17 del 2014; n. 130 del 2013; n. 69 del 2011), ma anche quelle relative al trattamento giuridico ed economico del personale in esame (*cf.*: sentenze n. 175 del 2017; n. 160 del 2017; n. 121 del 2017; n. 257 del 2016; n. 251 del 2016; n. 175 del 2016; n. 269 del 2014; n. 211 del 2014; n. 61 del 2014; n. 19 del 2014; n. 286 del 2013; n. 265 del 2013; n. 225 del 2013; n. 218 del 2013; n. 36 del 2013; n. 18 del 2013).





Inoltre, l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 persegue espressamente la finalità di assicurare «l'invarianza della spesa» destinata al pubblico impiego con decorrenza dal 1° gennaio 2017; e quindi, essa reca anche un principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», che vincola — appunto — le regioni a non incrementare le spese relative al personale del Servizio sanitario regionale oltre i limiti espressamente stabiliti dal legislatore statale.

Si tratta quindi di una disposizione che — come già ripetutamente affermato da codesta ecc.ma Corte — può legittimamente limitare «l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario [...] alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», in quanto impongono «alle regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (*cf.* sentenza n. 91 del 2012, enfasi aggiunte).

In altri termini, trattandosi di una disposizione espressamente volta a garantire l'attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, di cui agli articoli 81 e 97, comma 1, della Costituzione, essa si impone a tutti gli enti regionali, ivi compresi a quelli che — come l'odierna Resistente — godono di uno speciale regime di autonomia (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 226 del 2021).

Nella specie, peraltro, la deroga introdotta dal legislatore regionale non trova alcun fondamento giuridico nello Statuto della Regione autonoma della Sardegna, dato che l'art. 3 — il quale peraltro fa sempre salva l'osservanza della Costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, nonché il rispetto degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica — attribuisce alla competenza legislativa regionale lo «stato giuridico ed economico del personale» alle dipendenze della regione (lett. *a*); e quindi, non può evidentemente giustificare l'intervento normativo in esame, che — come anticipato — interviene sul trattamento economico di un'altra categoria di personale, ossia quello alle dipendenze degli enti del servizio sanitario.

Si confida, pertanto, nella declaratoria di illegittimità costituzionale anche dell'art. 35, comma 2, della legge regionale n. 9 del 2023.

## V

*Art. 56 della legge regionale n. 9 del 2023*

L'art. 56 della legge impugnata — rubricato «Disposizioni in materia di tetti di spesa per prestazioni sanitarie erogate da privati accreditati» — interviene sul testo dell'art. 5, comma 12, della legge regionale n. 1 del 2023, prevedendo che le risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l'assistenza ospedaliera possono essere redistribuite tra gli erogatori privati accreditati che abbiano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il *budget* assegnato nell'anno 2021 e per incrementare il tetto di spesa dell'assistenza ospedaliera nell'anno 2023, «anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali che prevedono la riduzione dell'acquisto di volumi di prestazioni sanitarie da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera finalizzate alla contrazione della spesa pubblica, in quanto la regione provvede con proprie risorse al finanziamento della spesa sanitaria» (enfasi aggiunte).

Tale disposizione — per il tramite della norma interposta contenuta nell'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 — si pone in palese contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione nella parte in cui riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» anche in relazione al già menzionato principio dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, sancito dagli articoli 81 e 97, comma 1, della Carta fondamentale.

Difatti, la norma interposta appena citata stabilisce che «A decorrere dall'anno 2013 il tetto della spesa farmaceutica ospedaliera di cui all'art. 5, comma 5, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, è rideterminato nella misura del 3,5 per cento e si applicano le disposizioni dei commi da 5 a 10», che disciplinano le modalità di calcolo del «tetto» e introducono le misure per il monitoraggio ed il contenimento della suddetta voce di spesa.

Nella sentenza n. 203 del 2016, codesta ecc.ma Corte — nello scrutinio di legittimità costituzionale della menzionata disposizione statale — ha chiarito che le risorse destinate a coprire la spesa sanitaria costituiscono un limite invalicabile non solo per l'amministrazione, ma anche per gli operatori privati, il cui superamento giustifica l'adozione delle necessarie misure di riequilibrio finanziario (*cf.*, in tale senso, anche Consiglio di Stato, Ad. plen., n. 3 e n. 4 del 2012).



In altri termini, le norme statali che individuano le suddette misure di riequilibrio costituiscono altrettanti principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», atteso che esse perseguono espressamente la «finalità di far fronte all'elevato e crescente *deficit* della sanità e alle esigenze ineludibili di bilancio e di contenimento della spesa pubblica.

Tale finalità, in quanto imposta dai vincoli di bilancio derivanti dagli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea, si impone peraltro anche all'odierna Resistente, dato che — in materia di «assistenza e beneficenza pubblica» ed in materia di «igiene e sanità» — l'art. 4 dello Statuto speciale di autonomia condiziona espressamente l'esercizio delle competenze legislative regionali al rispetto dei vincoli derivanti dalla Costituzione, dai principi dell'ordinamento giuridico statale, dagli obblighi internazionali, dagli interessi nazionali, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, nonché dai principi stabiliti nelle leggi dello Stato. Si confida, pertanto, nella declaratoria di illegittimità costituzionale anche dell'art. 56 della legge censurata, stante l'evidente violazione dei parametri appena richiamati.

## VI

### *L'art. 75 della legge regionale n. 9 del 2023*

L'art. 75 della legge censurata — rubricato «Modifiche alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di bonifiche ambientali di competenza degli enti locali» — attribuisce ai «comuni le funzioni e i compiti amministrativi in materia di bonifiche ambientali indicati negli articoli 242 e 249 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 [...], per i siti ricadenti interamente nel territorio di competenza, e alle province e città metropolitane le medesime funzioni e compiti amministrativi per i siti ricadenti tra più comuni della stessa provincia o città metropolitana, ovvero:

a) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del piano della caratterizzazione e l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'art. 242, commi 3 e 13, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 [...];

b) la convocazione della conferenza di servizi e l'approvazione del documento di analisi di rischio, di cui all'art. 242, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006;

c) l'approvazione del piano di monitoraggio, di cui all'art. 242, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006;

d) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza e delle eventuali ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale e l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'art. 242, commi 7 e 13, del decreto legislativo n. 152 del 2006;

e) l'approvazione del progetto di bonifica di aree contaminate di ridotte dimensioni, di cui all'art. 249 e all'allegato 4 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

La garanzia finanziaria, di cui all'art. 242, comma 7, del decreto legislativo n. 152 del 2006 è prestata in favore del comune, della provincia o della città metropolitana titolare del procedimento per la corretta esecuzione ed il completamento degli interventi autorizzati. Il comune, la provincia o la città metropolitana provvedono anche alla verifica e all'accettazione della garanzia finanziaria.

Sono conferiti, inoltre, alle province e città metropolitane le funzioni e i compiti amministrativi attribuiti alla regione dall'art. 250 del decreto legislativo n. 152 del 2006» (enfasi aggiunte).

Le disposizioni sopra ritrascritte — per il tramite delle «norme interposte» contenute negli articoli 249 e 250 del codice dell'ambiente e nell'art. 22 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136 — si pongono in evidente contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

In particolare, ai sensi dell'art. 22 del decreto-legge n. 104 del 2023, «Le regioni possono conferire, con legge, le funzioni amministrative di cui agli articoli 194, comma 6, lettera a), 208, 242 e 242-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, agli enti locali di cui all'art. 114 della Costituzione, tenendo conto in particolare del principio di adeguatezza. La medesima legge disciplina i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo sulle funzioni da parte della regione, il supporto tecnico-amministrativo agli enti cui sono trasferite le funzioni e l'esercizio dei poteri sostitutivi da



parte della regione in caso di verificata inerzia nell'esercizio delle medesime. Sono fatte salve le disposizioni regionali, vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che hanno trasferito le funzioni amministrative predette».

Ebbene, l'art. 75 della legge oggetto di censura prevede una «delega» in favore degli enti locali anche per le funzioni amministrative individuate dagli articoli 249 e 250 del codice dell'ambiente, non espressamente contemplate dall'art. 22 del decreto-legge n. 104 del 2023.

Di qui, la violazione per il tramite di tali «norme interposte» della citata disposizione costituzionale, posto che, anche di recente con la sentenza n. 160 del 2023, codesta ecc.ma Corte ha espressamente escluso la possibilità, per le regioni, di attribuire le funzioni in materia di bonifiche di siti inquinati agli enti locali in difformità da quanto espressamente previsto nel codice dell'ambiente, stante la natura «unitaria» e «primaria» del bene tutelato (cfr: sentenza n. 189 del 2021).

In altri termini, la potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), esprime ineludibili esigenze di protezione dell'ambiente, che sarebbero inevitabilmente vanificate ove si attribuisse alle regioni «la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale» (cfr: sentenze n. 268 del 2017 e n. 641 del 1987).

Pertanto, nella specie, l'intervento normativo regionale non trova alcun fondamento nello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna, il quale — da un lato — attribuisce alla competenza legislativa regionale esclusivamente la materia delle «piccole bonifiche» (art. 3, lettera d) e — dall'altro — prevede espressamente che tale competenza legislativa deve pur sempre essere esercitata in «armonia con la Costituzione» e con «i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», nonché nel «rispetto degli obblighi internazionali», degli «interessi nazionali» e delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali», quali sono senz'altro le citate norme contenute nel codice dell'ambiente.

Si insiste, pertanto, anche per la declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 75 della legge regionale impugnata, stante la violazione degli evocati parametri normativi, così come interpretati dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte.

## VII

### *Art. 80, comma 1, lettera b) della legge regionale n. 9 del 2023*

L'art. 80, comma 1, lettera b), della legge regionale in oggetto, sostituisce il comma 1 dell'art. 49, della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna», come modificato dall'art. 1 della legge regionale 7 febbraio 2002, n. 5, con il seguente: «1. Ai fini dell'attività venatoria nel territorio della Sardegna è consentito abbattere esemplari di fauna selvatica di cui all'art. 48 nel periodo compreso tra la terza domenica di settembre ed il 31 gennaio dell'anno successivo, a condizione che le specie non siano cacciate durante il periodo della nidificazione, né durante le varie fasi della riproduzione e della dipendenza e, qualora si tratti di specie migratorie, non vengano cacciate durante il periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione, con le seguenti eccezioni:

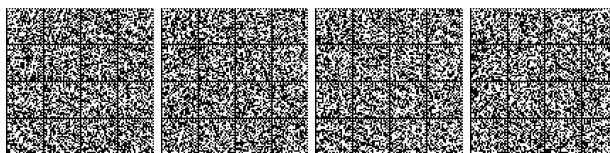
[...]

b) Tortora selvatica (*Streptopelia turtur*) dal 1° settembre, secondo il piano adottato dalla conferenza Stato-regioni; ...».

La norma sopra riportata prevede che la specie tortora selvatica («*Streptopelia turtur*») possa essere cacciata «dal 1° settembre secondo il piano adottato dalla Conferenza Stato-regioni», diversamente dalla data indicata per la medesima specie dall'art. 18, comma 1, lettera a) della legge n. 157 del 1992, c.d. «legge quadro» sulla caccia, ovvero dalla terza domenica di settembre al 31 di dicembre.

La questione è stata già affrontata da codesta ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza n. 18 - 20 dicembre 2002, n. 536, proprio in riferimento all'art. 49 della L.R. Sardegna n. 23 del 1998.

Nella citata pronuncia, infatti, codesta ecc.ma Corte ha stabilito che l'indicazione delle specie cacciabili e del relativo periodo di caccia (di cui alla legge quadro n. 157 del 1992), servisse a garantire uno *standard* minimo e uniforme di tutela della fauna su tutto il territorio nazionale, in linea con la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale



di cui all'art. 117, comma 2, lettera *s*), nel cui ambito può essere ricondotta la tutela della fauna, che il legislatore regionale non può derogare, neppure in forza della speciale competenza statutaria in materia di «caccia» prevista dall'art. 3, primo comma, lettera *i*) dello Statuto regionale.

L'attuale formulazione dell'articolo in esame, invece, non definendo il periodo di cacciabilità della tortora selvatica nel perimetro fissato dal citato art. 18 della legge n. 157 del 1992 (e rimandando, anzi, l'individuazione del termine finale ad una disposizione del piano adottato dalla Conferenza Stato-regioni), interviene in deroga al parametro interposto, ponendo così i descritti rilievi di incostituzionalità.

La norma impugnata deroga al suddetto *standard* di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle regioni a statuto speciale e viola, pertanto, i limiti stabiliti dallo Statuto della Regione Sardegna (art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) all'esercizio della potestà legislativa in materia di «caccia» (lett. *i*), tra cui quelli derivanti dall'osservanza delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e degli obblighi internazionali.

La deroga stabilita dalla Regione Sardegna, infatti, oltre ad incidere sul «nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, nel quale deve includersi — accanto all'elencazione delle specie cacciabili — la disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. Al novero di tali misure va ascritta la disciplina che, anche in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio» (Corte cost. sentenza n. 323/1998), non appare compatibile nemmeno con la normativa dell'Unione europea in materia di protezione della fauna selvatica la quale richiede che gli Stati membri provvedano «a che le specie a cui si applica la legislazione sulla caccia non vengano cacciate durante il periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione» (art. 7, par. 4, direttiva 2009/147/CER del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009).

Alla stregua di quanto sopra e per i motivi ivi indicati, va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, primo comma, lettera *b*) della legge regionale n. 9/2023 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in relazione al parametro interposto di cui all'art. 18, comma 1, lettera *a*), della legge n. 157 del 1992 e per inosservanza dei limiti all'esercizio della potestà legislativa della regione in materia di «caccia» sanciti dall'art. 3, primo comma, dello Statuto regionale, derivanti dal rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale e degli obblighi internazionali.

## VIII

### *Art. 86 della legge regionale n. 9 del 2023*

L'art. 86, rubricato «Investigazione sulle cause di incendio nei boschi e nelle campagne», prevede, al comma 1, l'istituzione e la formazione specialistica di nuclei, all'interno della struttura del Corpo forestale regionale, che svolgano anche funzioni di «investigazione giudiziaria» sul fenomeno degli incendi boschivi e nelle campagne, sulla base delle quali, come prevede il comma 2, il Corpo forestale redige ogni anno un rapporto consuntivo e avanza proposte al Consiglio e alla Giunta della regione sulle misure ritenute necessarie ai fini del controllo e del superamento delle singole cause di incendio.

La norma in argomento non appare compatibile con il riparto di competenze legislative tra Stato e Regione Sardegna, che non contempla la possibilità di attribuire con legge regionale funzioni investigative/di polizia giudiziaria.

L'ambito di autonomia legislativa prevista dallo Statuto della Regione Sardegna (articoli 3 e 4) non contempla la possibilità di legiferare in tema di sicurezza pubblica e di ordinamento processuale penale, nel cui novero si inseriscono le funzioni di polizia giudiziaria, la quale, per contro, è attribuita in termini di esclusività, *ex art.* 117, comma 2, lettera *h*), e lettera *l*), allo Stato (in ragione della sua essenzialità, per garantire unitarietà all'ordinamento giuridico nazionale).

La potestà legislativa esclusiva della regione in materia di «polizia locale urbana e rurale» (art. 3, lettera *c*), dello Statuto) può riguardare l'esercizio dei compiti di polizia amministrativa, ma non estendersi fino alla disciplina delle «funzioni di investigazione giudiziaria» sul fenomeno degli incendi boschivi.

Codesta ecc.ma Corte ha già avuto occasione di affermare che la competenza a riconoscere la qualifica di agente di polizia giudiziaria è «riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale» (sentenza n. 185 del 1999)» (sentenze n. 82 del 2018 e n. 167 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 8 del 2017 e n. 35 del 2011); ciò, perché le funzioni in esame ineriscono all'ordinamento processuale





penale, che configura la polizia giudiziaria «come soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero)» (così, in particolare, le sentenze n. 8 del 2017 e n. 35 del 2011).

Ne deriva quindi, che solo leggi dello Stato possono attribuire funzioni di polizia giudiziaria agli appartenenti ad enti e istituzioni all'uopo indicate (come in termini esemplificativi e non esaustivi prevede l'art. 57 del codice di procedura penale).

Alla stregua di quanto sopra e per i motivi ivi indicati, l'art. 86 della legge regionale in argomento appare illegittimo per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *h*) e lettera *l*) della Costituzione, sia in via autonoma e sia in relazione ai parametri interposti offerti dagli articoli 55 e 57, commi 1 e 2, codice di procedura penale, dagli articoli da 133 a 141 TULPS e dall'art. 254 del regolamento di esecuzione TULPS e per inosservanza dei limiti all'esercizio della potestà legislativa della regione in materia di «polizia locale urbana e rurale» sanciti dall'art. 3, primo comma, dello Statuto regionale, derivanti dal rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

## IX

### *Art. 87 della legge regionale n. 9 del 2023*

L'art. 87, rubricato «Modifiche alla legge regionale n. 26 del 1985 in materia di compiti del Corpo forestale e di vigilanza ambientale», prevede che al Corpo forestale di vigilanza ambientale, istituito nell'ambito del territorio regionale dall'art. 1 della legge regionale 5 novembre 1985, n. 26, siano attribuite:

*a)* «attività di polizia giudiziaria e amministrativa ai sensi della vigente normativa nazionale e vigila sul rispetto della normativa regionale, nazionale e internazionale concernente la salvaguardia delle risorse forestali, agro-ambientali e paesaggistiche e la tutela del patrimonio naturalistico regionale, e sulla sicurezza agroalimentare, prevenendo e reprimendo gli illeciti connessi»;

*b)* «le funzioni e i compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato».

In relazione al punto sub *a)*, benché i settori nei quali andrà a svolgersi l'attività di vigilanza da parte del Corpo forestale regionale potrebbero apparire coerenti con alcune delle materie attribuite alla Regione Sardegna ai sensi del suo Statuto (art. 3, lettera *c*) e *d*)), rilievi di incostituzionalità sorgono in ordine all'attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria al relativo personale.

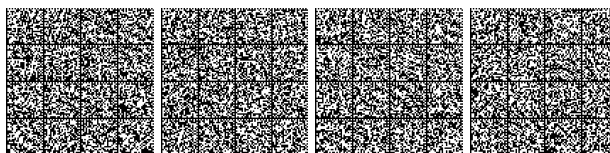
L'ambito di autonomia legislativa prevista dallo Statuto della Regione Sardegna (articoli 3 e 4) non contempla la possibilità di legiferare in tema di sicurezza pubblica e di ordinamento processuale penale, nel cui novero si inseriscono le funzioni di polizia giudiziaria, la quale, per contro, è attribuita in termini di esclusività, ex art. 117, comma 2, lettera *h*), e lettera *l*), allo Stato (in ragione della sua essenzialità, per garantire unitarietà all'ordinamento giuridico nazionale).

La potestà legislativa esclusiva della regione in materia di «polizia locale urbana e rurale» (art. 3, lettera *c*), dello Statuto) può riguardare l'esercizio dei compiti di polizia amministrativa, ma non estendersi fino alla disciplina delle «funzioni di investigazione giudiziaria» sul fenomeno degli incendi boschivi.

Codesta ecc.ma Corte ha già avuto occasione di affermare che la competenza a riconoscere la qualifica di agente di polizia giudiziaria è «riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale» (sentenza n. 185 del 1999)» (sentenze n. 82 del 2018 e n. 167 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 8 del 2017 e n. 35 del 2011); ciò, perché le funzioni in esame ineriscono all'ordinamento processuale penale, che configura la polizia giudiziaria «come soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero)» (così, in particolare, le sentenze n. 8 del 2017 e n. 35 del 2011).

Ne deriva quindi, che solo leggi dello Stato possono attribuire funzioni di polizia giudiziaria agli appartenenti ad enti e istituzioni all'uopo indicate (come in termini esemplificativi e non esaustivi prevede l'art. 57 del codice di procedura penale).

Alla stregua di quanto sopra e per i motivi ivi indicati, l'art. 87 della legge regionale in argomento, nella parte in cui attribuisce al Corpo forestale e di vigilanza ambientale della regione funzioni di polizia giudiziaria, appare illegittimo per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *h*) e lettera *l*), della Costituzione, sia in via autonoma e sia in relazione ai parametri interposti offerti dagli articoli 55 e 57, commi 1 e 2, codice di procedura penale, dagli articoli da



133 a 141 TULPS e dall'art. 254 del regolamento di esecuzione TULPS e per inosservanza dei limiti all'esercizio della potestà legislativa della regione in materia di «polizia locale urbana e rurale» sanciti dall'art. 3, primo comma, dello Statuto regionale, derivanti dal rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

In riferimento al punto sub *b*), che il legislatore regionale ha inteso porre come norma di chiusura rispetto alle attribuzioni del Corpo forestale regionale, si osserva che l'estensione delle funzioni del soppresso Corpo forestale dello Stato al Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda non può avere una connotazione di esclusività, in quanto le funzioni del Corpo forestale dello Stato sono state acquisite dall'Arma dei carabinieri, ai sensi del decreto legislativo n. 177 del 2016 (e conseguentemente attribuite ai propri reparti di specialità, presenti nella Regione Sardegna, come il Centro anticrimine natura di Cagliari ed il relativo Nucleo investigativo di polizia ambientale, agro-alimentare e forestale, il Nucleo CITES di Cagliari e i distaccamenti di tali strutture presso altri comuni del territorio regionale).

Inoltre, non tutte le funzioni del soppresso Corpo forestale dello Stato, ancorché esercitate dai Reparti di specialità dell'Arma dei carabinieri, sono attribuibili tramite legge regionale al Corpo forestale regionale, avuto riguardo ai limiti delle potestà legislative, previsti dallo Statuto della Regione Sardegna, di cui ai citati articoli 3 e 4 della legge Costituzionale n. 3 del 1948.

In particolare, non può essere compresa tra queste, l'insieme delle funzioni di controllo previste per il disciolto Corpo forestale dello Stato, dalla legge n. 150 del 1992 in tema di contrasto al commercio illegale, nonché di controllo del commercio internazionale e della detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, ai sensi della Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora minacciate di estinzione, più comunemente conosciuta come CITES, ora attribuite, ai sensi dell'art. 7, comma 2 del decreto legislativo 177 del 2016, all'Arma dei carabinieri, trattandosi di funzioni in materia di tutela ambientale nella quale la Regione Sardegna non è titolare di competenze legislative in base agli articoli 3 e 4 del proprio Statuto approvato con legge costituzionale n. 3 del 1948.

La tutela dell'ambiente, intesa anche come conservazione di specie animali e vegetali in pericolo di estinzione, rientra infatti tra le materie di competenza esclusiva dello Stato a mente dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), Cost. e non è prevista dallo Statuto della Regione Sardegna tra le discipline in cui il legislatore regionale può intervenire.

Quindi, solo una legge statale può eventualmente disporre sul tema dei controlli CITES, in modifica di altra precedente legge di pari rango (nello specifico caso, la citata legge n. 150 del 1992 che, tra l'altro, già coinvolge, nel proprio impianto generale i Corpi Forestali regionali, *cfr.* art. 5 comma 1).

È evidentemente inutile, poi, discettare di eventuali competenze legislative Statutarie, come quelle previste dall'art. 3, comma 1, lettera *c*): «polizia locale urbana e rurale» e lettera *d*): «agricoltura e foreste» laddove, come nel caso di specie, il ricorso del Governo muova «da una prospettiva di radicale esclusione di qualsivoglia competenza regionale statutaria» (Corte cost., sentenza 21 giugno 2019, n. 153) in ragione del contenuto della norma impugnata e della natura del parametro evocato (sentenza n. 103 del 2017), riconducibile, nel caso di specie, alla tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 117, comma 2 lettera *s*), Cost., risolvendosi l'eventuale eccezione della regione in un profilo che attiene non già all'aspetto preliminare della questione, bensì a quello successivo del merito (Corte cost., sentenza, 16 luglio 2014, n. 199).

La medesima legge n. 150 del 1992 dando attuazione alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, di cui alla legge 19 dicembre 1975, n. 874, ed al regolamento (CEE) n. 3626/82, e successive modificazioni, si pone, poi, come esecuzione di obblighi assunti a livello internazionale rispetto ai quali, sempre in relazione all'art. 117, comma 2, lettera *a*) della Costituzione, lo Stato ha competenza esclusiva.

Infine, si evidenzia che l'attribuzione delle funzioni svolte dal disciolto Corpo forestale dello Stato a quello della Regione Sardegna presuppone il possesso della qualifica di ufficiali/agenti di polizia giudiziaria del relativo personale, che, come già argomentato in relazione al punto sub *a*) del presente motivo, non può essere concessa con legge regionale, in quanto l'ambito di autonomia legislativa prevista dallo Statuto della Regione Sardegna (articoli 3 e 4) non contempla la possibilità di legiferare in tema di sicurezza pubblica e di ordinamento processuale penale, nel cui novero si inseriscono le funzioni di polizia giudiziaria, la quale, per contro, è attribuita in termini di esclusività, *ex art.* 117, comma 2, lettera *h*), e lettera *l*), allo Stato (in ragione della sua essenzialità, per garantire unitarietà all'ordinamento giuridico nazionale).



Alla stregua di quanto sopra, va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 87 della legge regionale n. 9 del 2023 per violazione:

dell'art. 117, comma 2, lettera *a*) Cost. in relazione ai parametri interposti della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, di cui alla legge 19 dicembre 1975, n. 874, ed al regolamento (CEE) n. 3626/82;

dell'art. 117, comma 2, lettera *s*) Cost. in relazione ai parametri interposti di cui alla legge n. 150 del 1992, e al decreto legislativo 177 del 2016;

dell'art. 117, comma 2, lettera *h*) e lettera *l*) Cost. in relazione ai parametri interposti di cui agli articoli 55 e 57, commi 1 e 2, codice di procedura penale, dagli articoli da 133 a 141 TULPS e dall'art. 254 del regolamento di esecuzione TULPS;

e per inosservanza dei limiti all'esercizio della potestà legislativa della regione in materia di «polizia locale urbana e rurale» e «agricoltura e foreste» sanciti dall'art. 3, primo comma, dello Statuto regionale, derivanti dal rispetto degli obblighi internazionali, delle norme fondamentali di riforma economico-sociale e dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

## X

### *Art. 91, commi 1 e 2 della legge regionale 9 del 2023*

L'art. 91, commi 1 e 2, della legge regionale in oggetto, nel modificare l'art. 5 della legge 31 ottobre 2007, n. 12, in materia di bacini di accumulo di competenza regionale:

proroga dal 30 giugno 2018 al 30 settembre 2024 il termine per ottenere, da parte del proprietario o del gestore, l'autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti alla data di entrata in vigore della legge;

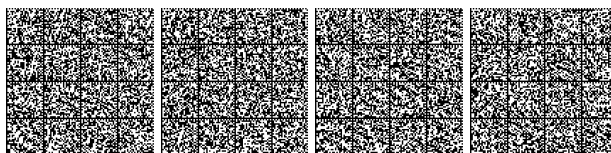
consente ai proprietari o ai gestori degli sbarramenti esistenti che, a seguito di controllo da parte del Corpo forestale e di vigilanza ambientale regionale, risultino sprovvisti di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio, di presentare la suddetta istanza, secondo quanto previsto dall'allegato A, entro sessanta (e non più trenta) giorni dalla notifica del verbale di accertamento della violazione, aggiungendo che detta istanza, oltre ad avere effetto sospensivo dell'ordine di demolizione, comporta anche una riduzione della sanzione pecuniaria al 10% e può essere presentata anche qualora la sanzione sia già stata applicata entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della disposizione.

In sostanza, l'art. 91 della legge regionale 9 del 2023, disponendo la proroga al 30 settembre 2024 della possibilità di presentare istanza di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti, permette di sanare le violazioni commesse da parte dei proprietari o dei gestori degli sbarramenti che risultino sprovvisti di autorizzazione e di presentare detta istanza, anche a seguito di controllo da parte del Corpo forestale e di vigilanza ambientale regionale, entro sessanta giorni dalla notifica del verbale di accertamento della violazione e persino qualora la sanzione sia già stata applicata (in tal caso entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della disposizione), con effetto sospensivo dell'ordine di demolizione e di riduzione al 10% della sanzione pecuniaria irrogata.

Tale disposizione opera estensivamente rispetto alla precedente legge regionale del 2007, introducendo così delle ipotesi di sanatoria di opere realizzate in difformità dagli atti di assenso e, in particolare, di sbarramenti realizzati in mancanza delle autorizzazioni previste dalla normativa vigente al momento della costruzione, ovvero in difformità rispetto ai progetti approvati.

La regione non può invocare le competenze legislative attribuite dallo Statuto, in particolare l'art. 3, primo comma, lettera *d*) in materia di «agricoltura e foreste, piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» e l'art. 4, primo comma, lettera *c*), in materia di «opere di grande e media bonifica e di trasformazione fondiaria», in quanto la prima (esclusiva) è sottoposta al rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (art. 3, comma 1) e la seconda (concorrente) deve, comunque, attenersi ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 4, comma 1).

I limiti cui è subordinato il legittimo esercizio della potestà legislativa (esclusiva e concorrente) della Regione Sardegna, sopra richiamati e sanciti dallo Statuto stesso, appaiono nella specie violati in relazione al parametro interposto di cui all'art. 167 del codice dei beni culturali.



A tale riguardo giova richiamare la sentenza n. 201 del 28 settembre 2021 con la quale codesta ecc.ma Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 11 della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23 che, nel disciplinare la regolarizzazione degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale esistenti e realizzati in assenza delle prescritte autorizzazioni, aveva previsto la facoltà di presentare istanza di regolarizzazione entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

Codesta ecc.ma Corte ha evidenziato nella richiamata sentenza che «Con tale disposizione, il legislatore veneto ha consentito che le opere di cui al precedente art. 10 — vale a dire le opere che “non siano state denunciate ovvero siano state realizzate in difformità dai progetti approvati” — siano regolarizzate previa presentazione, da parte del proprietario o del gestore, del progetto esecutivo completo dello stato di fatto e comprensivo della certificazione di idoneità statica. L'approvazione del progetto è riservata alla Giunta regionale, che vi provvede all'esito del procedimento già descritto nello scrutinio delle precedenti censure. Il dubbio di legittimità costituzionale discende dal fatto che, disciplinando la norma impugnata opere esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale, la stessa si porrebbe in contrasto con l'art. 167 del codice beni culturali, che dispone un generale divieto di sanatoria per gli interventi non autorizzati su beni paesaggistici, salvi i limitati casi di cui al comma 4, estranei alla presente fattispecie e che necessitano, comunque, del previo parere vincolante della soprintendenza».

Conseguentemente, richiamato l'orientamento di codesta ecc.ma Corte secondo cui «l'autorizzazione paesaggistica ..., deve essere annoverata tra gli “istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale”» (sentenze n. 238 del 2013 e n. 101 del 2010), la cui osservanza si impone anche alla potestà legislativa (esclusiva e concorrente) della Regione autonoma della Sardegna, in forza dei limiti sopra richiamati, l'art. 91 della legge regionale impugnata va ritenuto costituzionalmente illegittimo in quanto, derogando alla normativa statale in materia di regolarizzazione delle opere, anche sotto il profilo paesistico, invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Alla stregua di quanto sopra indicato, la disposizione in esame appare illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione al parametro interposto di cui all'art. 167 del codice dei beni culturali, e per inosservanza dei limiti all'esercizio della potestà legislativa della regione sanciti dall'art. 3 primo comma, e dall'art. 4, primo comma dello Statuto regionale, derivanti dal rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, nonché dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

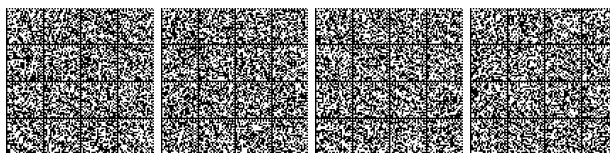
## XI

### *Art. 120 della legge regionale n. 9 del 2023*

L'art. 120 della legge regionale in oggetto apporta modifiche alla legge regionale n. 7 del 2021 che regola il nuovo assetto territoriale delle province e delle città metropolitane.

La norma della legge regionale n. 9 del 2023, in particolare, al comma 1, lettera a], modifica la denominazione della «Provincia del Nord-Est Sardegna» in «Provincia della Gallura Nord-Est Sardegna», al comma 1, lettera c], punto 2, e lettera d], punto 2, conferma la circoscrizione territoriale della Provincia di Oristano determinando la composizione dei comuni, e alla lettera f] disciplina, sostituendo l'art. 23 della legge regionale n. 7 del 2021, gli «adempimenti inerenti all'istituzione della Città metropolitana di Sassari e delle Provincia della Gallura Nord-Est Sardegna, dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano, alla conferma della circoscrizione territoriale di Oristano, e alle modifiche delle circoscrizioni territoriali della Città metropolitana di Cagliari e della Provincia di Nuoro», la successione tra gli enti interessati e la relativa fase transitoria.

Con la norma del collegato alla finanziaria il legislatore regionale è intervenuto, così, nuovamente sul procedimento per l'istituzione e il funzionamento delle sei province (Oristano, Nuoro, Ogliastra, Sulcis Iglesiente, Medio Campidano, Gallura-Nord Est Sardegna) e delle due città metropolitane (oltre a Cagliari, la Città metropolitana di Sassari che sostituisce la Rete metropolitana di Sassari) sostituendo interamente l'art. 23 della legge regionale n. 7 del 2021 che riguarda la fase transitoria e di successione dai vecchi ai nuovi enti, e stabilendo tempi, modalità e procedure nel passaggio al nuovo assetto.





La disciplina apportata dall'art. 120 riguarda sostanziali variazioni dell'assetto territoriale, senza prevedere il coinvolgimento delle popolazioni interessate alla riforma delle circoscrizioni territoriali delle province sarde e ciò in violazione delle norme di seguito indicate:

art. 43, comma 2, dello Statuto speciale (legge costituzionale n. 3/1948) che dispone: «Con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con *referendum*»;

art. 133 Cost. che al comma 2 prescrive «La regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni»;

art. 15 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) che dispone «A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale ...».

Non può invocarsi, invece, da parte della regione la potestà legislativa esclusiva di cui all'art. 3, comma 1, lettera b), dello Statuto in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», in quanto la modifica della circoscrizione delle province è regolata dalla norma speciale di cui all'art. 43 dello Statuto medesimo e, comunque, la potestà legislativa della regione deve essere esercitata nel rispetto delle sopra richiamate norme dell'ordinamento nazionale che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (art. 3, comma 1, dello Statuto).

Codesta ecc.ma Corte costituzionale si è pronunciata con sentenza n. 68/2022 sul ricorso governativo proposto in relazione all'art. 6 della precedente legge regionale n. 7/2021 e ha dichiarato inammissibili, per contraddittorietà ed inidoneità dell'intervento invocato, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale, dell'art. 6 della legge regionale Sardegna n. 7/2021 che, nello stabilire un nuovo assetto complessivo degli enti di area vasta attraverso l'istituzione o la soppressione di taluni, prevede un *referendum* solo successivamente all'entrata in vigore della riforma e prevede un *referendum* consultivo quando una delibera consiliare sia intervenuta ma non abbia raggiunto l'unanimità.

Nella predetta pronuncia codesta ecc.ma Corte ha evidenziato che ogni considerazione di merito era preclusa dalla circostanza che il ricorso ha ommesso di estendere la censura all'intera legge regionale, approvata in asserita lesione del procedimento rinforzato, limitandosi in modo contraddittorio a impugnare il solo art. 6.

Nel disciplinare, a distanza di due anni, mediante l'art. 120 della legge regionale n. 9/2023, le nuove circoscrizioni provinciali (comma 1, lettera a), che modifica la denominazione della «Provincia del Nord-Est Sardegna» in «Provincia della Gallura Nord-Est Sardegna», comma 1, lettera c), punto 2, e lettera d), punto 2, che conferma la circoscrizione territoriale della Provincia di Oristano determinando la composizione dei comuni), gli adempimenti inerenti all'istituzione della Città metropolitana di Sassari e delle Provincia della Gallura Nord-Est Sardegna, dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano, alla conferma della circoscrizione territoriale di Oristano, e alle modifiche delle circoscrizioni territoriali della Città metropolitana di Cagliari e della Provincia di Nuoro, la successione tra gli enti interessati e la relativa fase transitoria (comma 1, lettera f), che sostituisce l'art. 23, legge n. 7 del 2021), il legislatore regionale ha proceduto ad una novazione normativa che risulta idonea a rendere nuovamente attuale la lesione del parametro di legittimità rappresentato dall'art. 43 dello Statuto sardo e tempestivo l'interesse ad un pronunciamento di codesta ecc.ma Corte costituzionale.

Tanto più avuto riguardo al pregresso pronunciamento referendario della popolazione sarda avvenuto nel 2012, mediante il quale era stata espressa la volontà di abrogare: (a) la legge regionale n. 4/1997 e successive modificazioni ed integrazioni, recante disposizioni in materia di «Riassetto generale delle Province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove Province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali»; (b) la legge regionale 10/2002, recante disposizioni in materia di «Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove Province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4»; (c) la deliberazione del Consiglio regionale della Sardegna del 31 marzo 1999, contenente la «Previsione delle nuove circoscrizioni provinciali della Sardegna, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4»; (d) la legge regionale sarda 12 luglio 2001, n. 9 recante disposizioni in materia di «Istituzione delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia Tempio»; (e) nonché le quattro province «storiche» della Sardegna (ossia: Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano).

Alla stregua di quanto sopra e per i motivi ivi indicati, va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 120 della legge regionale in oggetto, in particolare del comma 1 lettera a), lettera c) punto 2, e lettera d) punto 2, nonché lettera f), per violazione dell'art. 133, comma 2, della Costituzione, anche con riferimento al parametro interposto dell'art. 15 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e per violazione dell'art. 43, comma 2, dello Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale n. 3/1948), in quanto non è stata sentita la popolazione interessata alle variazioni apportate agli assetti territoriali dalle disposizioni in esame.



## XII

*Articoli 123, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 11, 124 commi 1, 2, 3, 4, 125 comma 7, 126 comma 1, 127, 128 comma 1 lettere a) e b), 133, della legge regionale n. 9 del 2023*

Gli articoli 123, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 11, 124 commi 1, 2, 3, 4, 125 comma 7, 126 comma 1, 127, 128 comma 1 lettere a) e b), e 133 del capo XI «Norme in materia di recupero del patrimonio edilizio e urbanistica» della legge regionale in oggetto, sono illegittimi per i motivi di seguito indicati.

In primo luogo non si può trascurare che l'art. 3, primo comma, lettera f), dello Statuto riconosce alla Regione Sardegna potestà legislativa primaria nella materia dell'«edilizia ed urbanistica», entro la quale si collocano le disposizioni sopra indicate.

Occorre, tuttavia, rammentare che la potestà legislativa primaria della regione deve esplicitarsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica», secondo quanto stabilito dal citato art. 3, comma 1, dello Statuto regionale.

Di seguito, pertanto verranno evidenziati i profili di illegittimità costituzionale che assumono rilievo — anche attraverso il richiamo a norme statali interposte — in quanto integrano violazioni dei parametri statuari sopra ricordati.

Ciò premesso, con specifico riferimento alla legge in oggetto si evidenzia quanto segue.

L'art. 123, comma 5, ai fini dell'ammissibilità degli interventi di cui ai commi 2 e 3 (riuso dei sottotetti esistenti per scopo abitativo), specifica la definizione di «sottotetti» di cui al comma 1 («...gli spazi e i volumi compresi tra l'estradosso della chiusura orizzontale superiore, anche non calpestabile, dell'ultimo livello agibile e l'intradosso delle falde della copertura a tetto, localizzati all'interno della sagoma dell'edificio») e al comma 4 («in presenza di un unico livello agibile») stabilendo che «... costituiscono quindi sottotetti:

a) gli spazi e i volumi delimitati inferiormente dall'ultimo solaio di chiusura di un volume urbanisticamente rilevante (residenziale o con altra destinazione compatibile con la destinazione della zona omogenea) e il solaio di copertura dell'immobile o dell'unità immobiliare, indipendentemente dall'attuale destinazione di tale spazio o volume come desumibile dall'ultimo titolo edilizio rilasciato per lo stesso;

b) le terrazze coperte e aperte su uno, due, tre o quattro lati, non rilevanti ai fini volumetrici dalle vigenti disposizioni di legge regionali e regolamenti comunali;

c) gli spazi e i volumi delimitati da altezza di imposta delle falde nulla.».

Le previsioni di cui alle lettere b) e c) consentono di considerare sottotetti e, quindi, di «chiudere» spazi che possono anche non essere limitati lateralmente, cioè completamente aperti, sebbene coperti.

In questo caso, appare evidente come la chiusura (laterale) determini un aumento di cubatura residenziale prima non esistente, di imprevedibile e incontrollabile consistenza, con un possibile e generalizzato aumento di carico urbanistico conseguente a nuova cubatura residenziale e abitanti insediabili, con possibilità di squilibrare gli *standard* minimi urbanistici degli strumenti di pianificazione generale.

Il comma 6 del medesimo articolo consente ulteriori ampliamenti volumetrici, anche esterni all'involucro geometrico del sottotetto esistente, realizzabili anche in zona A (territorio con agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale) ai sensi del comma 7.

Il successivo comma 11 prevede che il volume urbanistico, determinato dal volume geometrico del sottotetto, misurato all'esterno delle pareti perimetrali e all'intradosso del solaio di copertura, è ammesso anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali.

Analoghe deroghe agli *standards* urbanistici sono previste per gli interventi di riuso dei seminterrati e dei piani pilots negli immobili destinati ad uso abitativo dall'art. 124, commi 1, 2, 3, 4; a tal fine il comma 1, lettere a) e b), definisce «a) seminterrati: i piani siti alla base dell'edificio e realizzati parzialmente fuori terra, quando la superficie delle pareti perimetrali comprese al di sopra della linea di terra è superiore al 50 per cento della superficie totale delle stesse pareti perimetrali;

b) piani pilotis: le superfici aperte, a piano terra o piano rialzato, delimitate da colonne portanti, la cui estensione complessiva è non inferiore ai due terzi della superficie coperta;».

L'art. 125, comma 7 stabilisce che «In caso di realizzazione di spazi di grande altezza in edili esistenti, mediante la demolizione parziale di solaio intermedio, è escluso il ricalcolo del volume urbanistico dell'edificio o della porzione di edificio, anche in caso di riutilizzo di spazi sottotetto che originariamente non realizzano cubatura, a condizione che non si realizzino mutamenti nella sagoma dell'edificio o nella porzione di edificio», non considerando come cubatura il riutilizzo di sottotetti che precedentemente non costituivano volume urbanistico.



L'art. 126, comma 1, prevede, per le strutture ricettive alberghiere esistenti, la possibilità di chiusura con elementi amovibili, anche a tenuta, delle verande e tettoie coperte già legittimamente autorizzate, per un periodo non superiore a duecentoquaranta giorni; la disposizione appare ampliativa e in contrasto con l'art. 6, comma 1, lettera *e-bis*) del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (testo unico dell'edilizia), che per le opere temporanee prevede, invece, un periodo massimo di centottanta giorni.

L'art. 127, rubricato «Disposizioni edilizie in favore dei portatori di handicap gravi», consente interventi funzionali di ampliamento volumetrico realizzati in continuità all'unità immobiliare interessata per un massimo di centoventi metri cubi, anche in deroga alle norme previste negli strumenti urbanistici vigenti, purché nel rispetto delle disposizioni del codice civile; anche in questo caso, stante la genericità e indeterminatezza della previsione, valgono le considerazioni sopra espresse in ordine agli ampliamenti volumetrici in deroga agli strumenti urbanistici generali.

L'art. 128 indica le condizioni di non ammissibilità degli interventi di cui agli articoli da 123 a 127.

La fattispecie descritta alla lettera *a*) del comma 1, che considera ammissibili gli ampliamenti volumetrici di cui agli articoli da 123 a 127 anche qualora le unità immobiliari siano difformi da quanto assentito con regolare titolo abilitativo ma condonate o condonabili, ripropone, nella sostanza, la disposizione di cui all'art. 11, comma 1, lettera *a*), della precedente legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1, disposizione dichiarata incostituzionale con sentenza n. 24 del 28 gennaio 2022.

Si segnala peraltro, sul punto, che, se è vero che è espressamente previsto dalla norma in commento che gli interventi dagli articoli da 123 a 127 (ampliamenti volumetrici) non sono ammessi negli immobili privi di titolo abilitativo, la medesima norma ammette ampliamenti, nei casi di difformità rispetto al titolo abilitativo originario, anche nell'ipotesi di immobili oggetto di condono edilizio (oltre quindi i casi di accertamento di conformità), possibilità questa espressamente esclusa da codesta ecc.ma Corte (sentenza n. 24/2022) nei casi di ampliamento volumetrico in deroga.

Infatti, mentre il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017, punto 5 del Considerato in diritto), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza n. 107 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto).

Discende da ciò «il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative» (sentenza n. 24/2022).

Inoltre, la lettera *b*) del comma 1 del medesimo art. 128 prevede che la disposizione, ampiamente derogatoria e straordinaria per quanto sopra specificato, sia applicabile a tutti gli immobili esistenti alla data di entrata in vigore della legge, escludendo solo quelli «completati successivamente»: in tal modo risultano assentibili cubature aggiuntive per una vastissima platea di immobili senza alcun riferimento alla pianificazione generale e alla dotazione minima degli *standard* minimi urbanistici.

L'art. 133 della legge in oggetto disciplina la «Valorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddi» attraverso un programma integrato di riordino urbano di cui all'art. 40 della legge regionale n. 8 del 2015.

Nonostante la borgata in questione risulti caratterizzata dalla presenza di edificazioni abusive non sanabili, la disposizione prevede che — a seguito dell'approvazione del richiamato programma integrato — l'Assessorato regionale competente in materia di patrimonio «procede, nel rispetto della normativa vigente, all'avvio delle procedure di regolarizzazione dell'assetto occupativo degli immobili».

Infatti, i programmi integrati di cui all'art. 40 della legge regionale n. 8 del 2015 consentono ampliamenti volumetrici del quaranta per cento, incrementabili ulteriormente del trenta per cento nei casi espressamente previsti.

Si ritiene che tale previsione confermi, ancora una volta, i gravi effetti di un ampliamento di volumetrie tanto rilevante e generalizzato sull'ordinato ed equilibrato sviluppo del territorio, al di fuori dalle logiche della pianificazione generale ed unitaria voluta dal legislatore nazionale ed il cui rispetto anche da parte delle regioni ad autonomia speciale è stato, a più riprese, richiamato dalla giurisprudenza costituzionale.

In relazione all'art. 133, peraltro, fermo restando che del programma integrato di cui all'art. 40 della legge regionale n. 8/2015 non potrà fare parte «l'edilizia spontanea» e quindi abusiva, residuano i profili di illegittimità della disposizione riguardanti la possibilità di ampliamenti volumetrici, nella fattispecie fino al 40%, senza che vengano esclusi gli immobili regolarizzati attraverso condoni edilizi (non di accertamento di conformità), come affermato nella sopra citata sentenza n. 24/2022, ed il mero rimando al generico «incremento» della dotazione degli *standards* urbanistici e non al pieno rispetto di quelli minimi previsti dalla normativa statale (decreto ministeriale n. 1444/1968).



Dalle disposizioni sopra richiamate emerge come gli interventi ivi previsti possano causare una distorsione e, comunque, una profonda alterazione degli *standard* urbanistici, previsti dalla normativa nazionale (decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444), ponendosi in contrasto con il principio fondamentale di pianificazione urbanistica unitaria del territorio e del suo necessario rispetto la cui osservanza si impone, in forza dell'art. 3, comma 1, dello Statuto, anche alla potestà legislativa primaria della regione autonoma in materia di «edilizia e urbanistica».

Questo principio fondamentale trova espressione nell'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 che, nel prevedere l'osservanza di limiti inderogabili nella formazione degli strumenti urbanistici, presuppone la necessaria sussistenza del sistema della pianificazione del territorio; corollario di detto principio è che tutti i singoli interventi di trasformazione devono rinvenire la loro base in un presupposto atto di pianificazione (limitato dagli *standard* urbanistici di cui agli articoli 3, 4, 5, 7 e 8 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968) e devono rispettarne le prescrizioni.

Solo attraverso una visione integrata di una determinata porzione di territorio è infatti possibile garantirne un ordinato sviluppo.

Quanto precede non implica che le previsioni dei piani urbanistici siano assolutamente inderogabili.

Infatti, lo stesso testo unico dell'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 disciplina, all'art. 14, un complesso procedimento di rilascio del permesso di costruire in deroga, per particolari e specifici interventi, la cui realizzazione è diretta a soddisfare un interesse pubblico che si ritiene prevalente, a determinate condizioni, rispetto all'assetto generale definito dal piano.

Inoltre, l'ordinamento nazionale riconosce ipotesi di deroghe generali, relative a determinate tipologie di interventi edilizi (art. 2-*bis* del testo unico), deroghe che anche le regioni possono introdurre con legge, nell'esercizio della loro competenza concorrente in materia di «governo del territorio».

Interventi regionali di questo tipo, tuttavia, sono ammissibili soltanto nel rispetto del citato principio fondamentale della materia e, dunque, solo in quanto essi presentino i caratteri dell'eccezionalità e della temporaneità e siano diretti a perseguire obiettivi specifici, senza tuttavia che assurgano a disciplina stabile, vanificando il principio del necessario rispetto della pianificazione urbanistica.

Con riferimento agli articoli sopra indicati e, in particolare, all'obbligo di rispettare il dettato normativo nazionale di cui al citato art. 7 del decreto ministeriale n. 1444/1968 in tema di incrementi volumetrici (recepiti in Sardegna dall'art. 4 del decreto dell'Assessore regionale 22 dicembre 1983 n. 2266/U, rubricato «Limiti di densità edilizia per le diverse zone»), si osserva che i limiti di densità edilizia delle diverse zone territoriali omogenee sono posti a presidio del «primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano» (Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 5 novembre 2018, n. 6250).

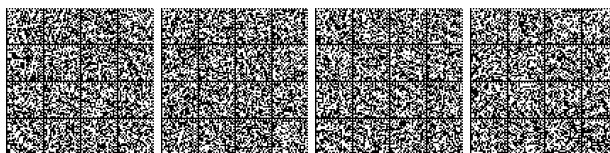
Inoltre, come ribadito da codesta ecc.ma Corte (sentenza n. 217/2020), i limiti fissati dal decreto ministeriale n. 1444/1968 (compresi densità, altezze, distanze), trovano il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica), ed hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore delle regioni autonome (Corte cost., sentenza n. 232 del 2005), salvo quanto previsto oggi dall'art. 2-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, costituendo principi fondamentali della materia.

Il richiamato art. 2-*bis* del testo unico dell'edilizia prevede, al comma 1, che le leggi regionali possano derogare al decreto ministeriale n. 1444/1968, ma solo «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali» (requisito nel caso di specie non rispettato dalla regione).

Lo stesso legislatore statale, al successivo comma 1-*bis*, prevede, poi, che tale principio debba orientare i comuni nella definizione dei limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del territorio.

Si tratta di una norma che recepisce gli assunti della giurisprudenza costituzionale, secondo cui le leggi regionali possono derogare alle limitazioni fissate nel decreto ministeriale n. 1444/1968, ma solo a condizione che le deroghe siano recepite da strumenti urbanistici attuativi (funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio) e non riguardino singoli edifici (per tutte, sentenze n. 41 del 2017 e n. 231 del 2016) come, del resto, già previsto dall'art. 9, ultimo comma, del decreto ministeriale n. 1444/1968.

Codesta ecc.ma Corte con la sentenza n. 217/2020, nel ribadire i suesposti principi, ha aggiunto, altresì, che «se gli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 fossero derogabili, le leggi regionali potrebbero prevedere ampliamenti senza limiti percentuali determinati, salvo il controllo di ragionevolezza (dato che i limiti posti dall'art. 5, comma 14, del decreto-legge n. 70 del 2011 riguardano il caso di assenza di leggi regionali, e ciò sarebbe in evidente contrasto con la segnalata finalità di tutela del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano presidiato dal principio fondamentale della legge statale».





Le norme in commento, al contrario, prevedono una deroga alle densità massime, che prescinde del tutto da una pianificazione attuativa e si collega solo ai titoli edilizi previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, violando l'art. 2-bis, comma 1, del testo unico.

Il principio del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano presidiato dal principio fondamentale della legge statale non è rispettato nel caso di iniziative singole, puntuali scoordinate nel territorio, che incrementano senza alcun controllo ed a regime le cubature urbanistiche esistenti anche oltre i limiti massimi previsti dalla pianificazione territoriale e dal decreto ministeriale n. 1444/1968.

Solo attraverso una revisione di strumenti urbanistici, come richiesto dall'art. 2-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, si ha la possibilità di valutare limiti dimensionali, effetti sul territorio, cubature preesistenti e incrementi volumetrici per il perseguimento di obiettivi di riduzione di consumo di suolo e di rigenerazione urbana, in ambiti predefiniti e compiutamente disciplinati anche attraverso differenziati limiti di densità edilizia, ancorché superiori a quelli massimi o attraverso sistemi di perequazione o di rivalutazione delle possibilità edificatorie previste nel territorio in base agli incrementi volumetrici prevedibili.

Soddisfare fabbisogni abitativi con il recupero volumetrico e il suo ampliamento impone una riconsiderazione della edificabilità in aree libere o non completamente sature al fine di perseguire riduzioni del consumo di suolo; ciò è possibile solo attraverso una revisione della pianificazione che, per un verso, può incrementare i limiti di densità edilizia massimi ove ritenuti compatibili anche per finalità di rigenerazione urbana e, contestualmente, ridurre o annullare quelli di aree ancora non edificate.

Ne consegue pertanto che, nella realizzazione degli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio in cui si intendano utilizzare anche incrementi volumetrici, occorre tenere in considerazione i seguenti principi:

diretta precettività delle disposizioni contenute all'art. 7 del decreto ministeriale n. 1444/1968, la cui verifica compete in primo luogo al progettista abilitato che, ai sensi dell'art. 20, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, deve asseverare la conformità del progetto alla normativa incidente sulla disciplina dell'attività edilizia;

possibilità di derogare a tali disposizioni, non attraverso interventi puntuali ma unicamente nell'ambito di strumenti urbanistici attuativi in cui siano approvate anche specifiche previsioni volumetriche.

Per quanto concerne poi l'art. 126 della legge regionale in oggetto, relativo agli «Interventi nelle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive» si aggiunge quanto segue in ordine alla temporaneità degli interventi consentiti dalla disposizione regionale in questione.

In particolare, sul punto, si rammenta che gli unici interventi realizzabili temporaneamente, previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, sono disciplinati dall'art. 6, comma 1, lettera e-bis), che disciplina le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee, come nel caso espressamente previsto dalla norma in questione.

Detti interventi, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lettera e-bis, sopra citato, del testo unico, sono di edilizia libera, in quanto non di particolare rilievo sotto il profilo urbanistico edilizio e devono essere rimossi entro un termine non superiore a centottanta giorni.

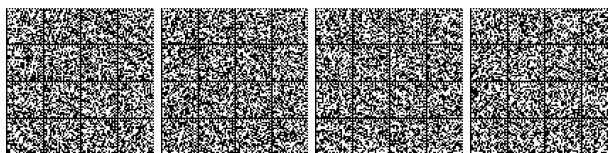
Decorso tale termine, l'opera non può più considerarsi stagionale o temporanea e rientra nelle diverse tipologie di interventi, per i quali non è prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 la temporaneità e per i quali vige l'osservanza di tutti i limiti urbanistici ed edilizi previsti, indipendentemente dal titolo necessario (sia esso SCIA o permesso di costruire).

Invero, diversamente opinando, potrebbero individuarsi tempistiche per il mantenimento temporaneo degli interventi soggetti a permesso di costruire o SCIA anche per anni e disimpegnarli dal rispetto dei parametri previsti dalle norme solo perché, comunque, si tratta di una permanenza temporanea.

Si fa d'altro canto presente che la disposizione regionale in esame non prevede che gli interventi siano soggetti a SCIA o altro titolo abilitativo richiesto né, tantomeno, disciplina gli effetti dell'eventuale mantenimento delle opere oltre il termine temporale indicato.

Tutte le sopraindicate disposizioni si pongono, dunque, in contrasto con i criteri relativi agli *standard* urbanistici, previsti dalla normativa nazionale (decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444) ed in contrasto con il principio fondamentale di pianificazione urbanistica unitaria del territorio e del suo necessario rispetto.

Sotto distinto ma concorrente parametro codesta ecc.ma Corte ha poi rilevato che «Nel consentire i richiamati interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito, per effetto delle reiterate proroghe ... le citate previsioni finiscono per danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale, in violazione dell'art. 9 Cost.» (sentenza n. 219 del 23 novembre 2021).



Lo stesso principio è stato recentemente ribadito con sentenza n. 229 del 15 novembre 2022 secondo la quale «riiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.)».

Alla stregua di tutto quanto sopra, ed in considerazione dei rilievi esposti, gli articoli 123, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 11, 124 commi 1, 2, 3, 4, 125 comma 7, 126 comma 1, 127, 128 comma 1 lettere *a*) e *b*), 133, appaiono illegittimi in ragione della violazione degli articoli 9 comma 2, 117, secondo comma lettera *s*), e comma terzo (principi fondamentali della materia «governo del territorio») della Costituzione anche in relazione ai parametri interposti sopra indicati (art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, decreto ministeriale n. 1444/1968, art. 14, 2-*bis* e 6 comma 1 lettera *e-bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001) che rilevano quali principi dell'ordinamento giuridico e norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica il cui rispetto si impone alla regione autonoma ai sensi dell'art. 3, comma 1, dello Statuto.

Inoltre, le medesime disposizioni confliggono con il principio di leale collaborazione *ex art.* 120 Cost., per mancata osservanza dell'obbligo della pianificazione concertata e condivisa, prescritta dalle norme statali in quanto idonea a garantire l'ordinato sviluppo urbanistico e ad individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del codice dei beni culturali e del paesaggio.

### XIII

#### *Articolo 130 della legge regionale n. 9 del 2023*

L'art. 130 (Modifica dell'art. 39 della legge regionale n. 8 del 2015 in materia di demolizione e ricostruzione) introduce una modifica alla disciplina degli interventi di ricostruzione nelle fasce costiere tutelate *ope legis*, inserendo l'inciso al comma 15 dell'art. 39 della legge regionale n. 8 del 2015 volto a precisare che gli stessi sono assentibili, qualora si tratti di aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere *c*) e *d*), e 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, «anche senza il mantenimento di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente».

In particolare, la disposizione prevede che la ricostruzione dell'intera volumetria è assentibile unicamente ove il nuovo fabbricato determini un minore impatto paesaggistico secondo le indicazioni impartite dall'amministrazione regionale con apposite linee guida adottate dalla Giunta regionale con deliberazione n. 18/15 del 5 aprile 2016 e, qualora l'edificio ricada in ipotesi di esclusione o in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere *c*) e *d*), e 142 del decreto legislativo n. 42/2004 (codice dei beni culturali e del paesaggio), «anche senza il mantenimento di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente».

Come noto, analoga norma, l'art. 14, comma 1, lettera *h*), della L.R. Sardegna n. 1/2021, è stata dichiarata illegittima con la sentenza n. 24/2022 nella parte in cui aggiungeva all'art. 39, comma 15, della L.R. Sardegna n. 8/2015 (la medesima disposizione che oggi si intende modificare) l'inciso «senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire».

Su tale inciso vertono le censure proposte nell'odierno giudizio, riferite alla violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente e dei beni culturali, oltre che alla violazione sostanziale dell'art. 9, comma 2, Cost. che affida alla «Repubblica» (e, quindi, anche alla regione, *ex art.* 114 Cost.) la «tutela del paesaggio» e del giudicato costituzionale.

L'art. 130 della legge regionale n. 9 del 2023 riguarda interventi di demolizione e ricostruzione di edifici nella fascia di 300 metri dalla linea di battigia, peraltro tutelata in maniera pregnante ai sensi dell'art. 142, lettera *a*), del decreto legislativo n. 42/2004, oltre che alla stregua del vigente piano paesaggistico regionale.

La previsione in esame esenta gli interventi disciplinati dal novellato art. 39, comma 15, della legge regionale n. 8/2015, dall'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma, delle caratteristiche planivolumetriche e della forma del fabbricato da demolire.

Né pone rimedio al *vulnus* arrecato ai valori tutelati la precisazione che il nuovo fabbricato deve determinare «un minore impatto paesaggistico secondo le indicazioni impartite dall'amministrazione regionale con apposite linee guida adottate dalla Giunta regionale con atto n. 18 del 5 aprile 2016».



Il legislatore regionale ha travalicato i limiti della potestà legislativa sancita dallo Statuto speciale in materia di «edilizia e urbanistica» (art. 3, comma 1, lettera *f*), modificando unilateralmente — e per di più in senso deteriore — la disciplina della fascia costiera, bene paesaggistico assoggettato a rigorosa tutela, per la peculiarità delle caratteristiche naturali e ambientali.

Con tale previsione normativa, pertanto, la regione:

non rispetta i limiti fissati dal decreto ministeriale n. 1444/1968 in tema di incrementi volumetrici, che trovano il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica) ed hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore delle regioni autonome costituendo principi fondamentali della materia posti a presidio del «primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano» (Cons. di Stato, Sez. IV, sentenza 5 novembre 2018, n. 6250), salvo quanto previsto dall'art. 2-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, che ammette deroghe da parte delle leggi regionali al decreto ministeriale n. 1444/1968, ma solo «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali» (condizione nel caso di specie non rispettata);

interviene autonomamente e unilateralmente a dettare la disciplina di beni soggetti a tutela paesaggistica, materia nella quale, è utile precisare, la Regione Sardegna non ha alcuna competenza legislativa.

Conclusivamente, le modifiche apportate dall'art. 130 della legge regionale in esame all'art. 39, comma 15, della legge regionale n. 8 del 2015, nella misura in cui consentono la demolizione e la ricostruzione, anche senza il mantenimento di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche di beni soggetti a tutela paesaggistica, oltre a violare gli articoli 9, comma 2, e 117, comma secondo, lettera *s*) e comma terzo (principi fondamentali della materia «governo del territorio») della Costituzione, in relazione ai parametri interposti dell'art. 41-*quinquies*, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e del decreto ministeriale n. 1444/1968, art. 2-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 che rilevano quali principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e norme fondamentali di riforma economico-sociale il cui rispetto si impone alla regione autonoma ai sensi dell'art. 3, comma 1, dello Statuto, appaiono in palese contrasto, altresì, anche con la pronuncia della Corte costituzionale n. 24/2022, tanto da determinare un vizio di violazione del giudicato costituzionale *ex* art. 136 della Costituzione.

#### XIV

##### *Art. 131 della legge regionale n. 9 del 2023*

La novella introdotta dall'art. 131, della legge regionale n. 9 del 2023, aggiunge all'elenco degli interventi soggetti ad «edilizia libera», previsti dall'art. 15, comma 1 della legge regionale n. 23 del 1985, la lettera *f-bis* (pergole bioclimatiche).

L'introduzione, da parte del legislatore sardo, delle pergole bioclimatiche nel medesimo regime dell'edilizia libera di cui all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, non appare legittimo per le seguenti considerazioni.

Sul punto, infatti, occorre far riferimento alle disposizioni di cui al decreto ministeriale 2 marzo 2018, recante «Approvazione del glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222».

Il richiamato decreto ministeriale:

alla voce n. 46, qualifica il «pergolato» come arredo delle aree di pertinenza degli edifici per cui è consentita installazione, a condizione che sia di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo;

alla voce n. 50, qualifica la «pergola» come arredo delle aree di pertinenza degli edifici; è consentita installazione (non sono indicati termini quantitativi e qualitativi).

Le «pergole» e i «pergolati» hanno la funzione di supportare piante rampicanti, per fornire soltanto ombreggiamento allo spazio sottostante, senza però offrire riparo dalle precipitazioni piovose, ed hanno struttura di sostegno puntiforme, cioè senza elementi strutturali a pareti; riprendendo la definizione adottata dalla giurisprudenza amministrativa (*cf.*, sul punto, Consiglio di Stato n. 5541 del 2018 e n. 4001 del 2018) si tratta, in buona sostanza, di «(...) un manufatto leggero, amovibile e non infisso al pavimento, non solo privo di qualsiasi elemento in muratura da qualsiasi lato, ma caratterizzato dalla assenza di una copertura anche parziale con materiali di qualsiasi natura, e avente nella parte superiore gli elementi indispensabili per sorreggere le piante che servano per ombreggiare: in altri termini, la pergola è configurabile esclusivamente quando vi sia una impalcatura di sostegno per piante rampicanti e viti (...)».



Un'ulteriore sentenza del Consiglio di Stato (n. 4177 del 2018), che sembrerebbe liberalizzare le «pergole bioclimatiche», riguarda, in realtà, strutture metalliche aperte su tutti i lati, e soprastante protezione a «carattere retrattile delle lamelle di alluminio»; tale configurazione qualifica l'opera come qualcosa di diverso da una tettoia perché l'opera è aperta su tutti i lati.

Le «pergole bioclimatiche», quindi, non risultano menzionate nel Glossario per l'edilizia libera di cui al decreto ministeriale 2 marzo 2018, ma la legge regionale n. 9 del 2023, qualifica le medesime come «(...) pergole aperte almeno su tre lati, coperte con elementi retraibili tipo teli o lamelle anche orientabili e motorizzabili, per consentire il controllo dell'apertura e della chiusura, tanto in aderenza a fabbricato esistente che isolate».

Tuttavia, secondo gli insegnamenti della giurisprudenza amministrativa (*cf.*, sul punto, Consiglio di Stato, sentenza n. 5645 del 2019), quando una pergola non è aperta su tutti i lati, è qualificabile come «tettoia» e, di norma, come tale, richiede il permesso di costruire, in quanto costruzione comportante trasformazione permanente del suolo.

Per tale motivo, la definizione di «pergola bioclimatica», quale opera rientrante nell'edilizia libera secondo l'impostazione datane dal novellato art. 15 della legge regionale Sardegna n. 23 del 1985, ad opera dell'art. 131 della legge regionale n. 9 del 2023, non risulterebbe coerente con la normativa nazionale recata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 e con l'interpretazione della giurisprudenza.

A supporto di tale tesi, si può citare il caso di una struttura frangisole costituita da lamelle in alluminio poggiate su travi in legno ancorate al muro, sanzionata dal giudice penale per assenza di permesso di costruire (*cf.*, sul punto, Cassazione penale, sentenza n. 27575 del 2015).

Devesi rappresentare che nel Glossario per l'edilizia libera sono puntualmente menzionate, altresì, le «pergotende» che, notoriamente, sono costituite da strutture di copertura di terrazzi e lastrici solari, di superficie anche non modesta, formate da elementi montanti verticali ed elementi orizzontali di raccordo, sormontate da una copertura fissa o ripiegabile formata da tessuto o altro materiale impermeabile, che ripara dal sole, ma anche dalla pioggia, aumentando in tal modo la fruibilità della struttura e della superficie da essa coperta (*cf.*, sul punto, Consiglio di Stato, sentenza n. 306 del 2017, da cui è desunta tale definizione).

Tali «pergotende» si distinguono dalle «tettoie» perché presentano una struttura alquanto più leggera; infatti, nella medesima voce n. 50 del Glossario per l'edilizia libera sono menzionate, pure, le installazioni di «tende» e di «coperture leggere di arredo», a loro volta non puntualmente identificabili con la tipologia delle «tettoie» (*cf.*, sul punto, Consiglio di Stato, sentenza n. 5645 del 2019).

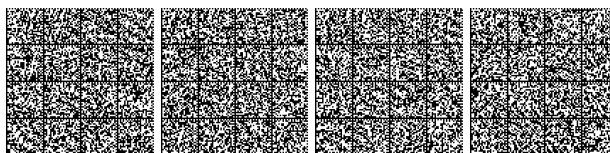
Ad ogni modo, le «pergole bioclimatiche» non possono essere assimilabili alle «pergotende» in quanto non si servono di «tende» (ossia di un materiale leggero), finendo col ricadere, pertanto, nella tipologia della «tettoia», che, per l'appunto, non compare nel glossario.

In giurisprudenza la definizione di «tettoia», è quella di una copertura sostenuta da pilastri o comunque da strutture verticali discontinue, aderente o meno al muro di un edificio, in grado di assolvere sempre e comunque alla funzione di riparare e proteggere l'area di cui costituisce copertura (*cf.*, sul punto, Consiglio di Stato, sentenza n. 5645 del 2019 e n. 825 del 2015); la mancata menzione di «tettoia» nel Glossario per l'edilizia libera lascia forzatamente, a tutt'oggi, al giudice il potere-dovere di accertare, caso per caso, la riconducibilità della realizzazione di tale tipologia di manufatto al regime del permesso di costruire di cui all'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, oppure ai regimi della segnalazione certificata d'inizio di attività (SCIA) normati dall'art. 22 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica, sebbene appaia scontato ritenere che per la sua realizzazione risulti, comunque, necessario un qualche titolo abilitante, non ricadendo, essa, nell'ambito dell'edilizia libera.

Ad ogni modo, si è affermata una giurisprudenza che ritiene che le «tettoie», consistendo nell'aggiunta di un elemento strutturale dell'edificio, modifichino il suo prospetto, e perciò la loro costruzione necessiti del preventivo rilascio del permesso di costruire, non essendo assentibile con semplice denuncia d'inizio di attività, anche in ragione della perdurante modifica dello stato dei luoghi e del loro utilizzo durevole nel tempo, diretto a soddisfare esigenze di carattere permanente (*cf.*, sul punto, Consiglio di Stato, sentenze n. 5645 del 2019 e n. 319 del 2015).

Pertanto, non sussiste dubbio in merito al fatto che la previsione di aggiungere le suddette «pergole bioclimatiche» al novero delle fattispecie riconducibili all'ambito dell'edilizia libera da parte della Regione Sardegna invada le competenze statali di cui all'art. 117, comma 3, Cost., in materia di «governo del territorio», ponendosi in contrasto con i principi fondamentali della materia desumibili dalla normativa statale interposta recata dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

Le disposizioni regionali introdotte, peraltro, non trovano copertura nello Statuto speciale sardo che prevede la potestà legislativa esclusiva della regione, tra l'altro, in materia di «edilizia ed urbanistica» (art. 3, comma 1, lettera f).





Giova, a tal fine, rammentare che, ai sensi del menzionato art. 3, comma 1, dello Statuto speciale della Regione Sardegna, la potestà legislativa regionale deve svolgersi, pur sempre «[...] in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto ... delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Codesta ecc.ma Corte ha più volte chiarito (da ultimo, sentenza n. 24/2022) che a queste norme fondamentali «devono essere anzitutto ricondotte — nei limiti e per i motivi che saranno illustrati — le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)”». Come più volte affermato dalla Corte, “[...] le norme fondamentali di riforma economico-sociale sono tali, infatti, per il loro “contenuto riformatore” e per la loro “attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza” (sentenza n. 229 del 2017)».

Gli interessi sottesi alla relativa disciplina postulano, giocoforza, una uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 170 del 2001, n. 477 del 2000 e n. 323 del 1998; sentenza n. 229 del 2017), circostanza che sarebbe frustrata nel caso in cui ogni singola regione assoggettasse a titolo abilitativo diverso le stesse tipologie di manufatti.

*Ad amplius*, si osserva che la Regione Sardegna ha ampie zone costiere ed una forte vocazione turistica, ed in tale contesto una previsione come quella proposta dalla novella introdotta dall'art. 131 della legge regionale n. 9 del 2023 potrebbe comportare il rischio di incidere fortemente sul paesaggio urbano alterando marcatamente i prospetti degli edifici; se le pergole bioclimatiche verranno collocate in aderenza agli edifici, ne cambieranno il prospetto e, pertanto, non potranno giocoforza ricadere nell'ambito dell'edilizia libera.

Anche le «pergole bioclimatiche» aperte su tutti i lati non potranno ricadere nell'ambito dell'edilizia libera quando coperte da lamelle «anche orientabili», in quanto possono costituire stabilmente un piano chiuso, configurandosi, di fatto, come una tettoia.

Alla stregua di quanto sopra e per i motivi ivi indicati, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 131 della legge regionale in oggetto per contrasto con l'art. 117, comma 3 Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» (per il tramite del parametro interposto del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 - testo unico dell'edilizia, art. 6) che rilevano quali principi dell'ordinamento giuridico e norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica il cui rispetto si impone alla regione autonoma ai sensi dell'art. 3, comma 1, dello Statuto.

*P.Q.M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, gli articoli 13, commi 1, lettera b), 2 e 3, 34, comma 1, lettera a), punto 2) e lettera b), 35, comma 2, 56, 75, 80, comma 1, lettera b), 86, 87, 91, commi 1 e 2, 120, 123, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 11, 124 commi 1, 2, 3, 4, 125 comma 7, 126 comma 1, 127, 128 comma 1 lettere a) e b), 130, 131 e 133, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 9 del 23 ottobre 2023, recante «Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie», giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 19 dicembre 2023.*

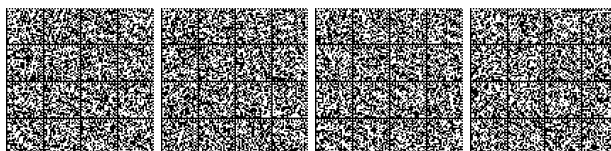
Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. l'attestazione relativa all'approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 19 dicembre 2023, della determinazione di impugnare la legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;
2. la copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 54 del 24 ottobre 2023.

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

Roma, 20 dicembre 2023

*Gli Avvocati dello Stato: FEOLA - FEDELI*



N. 1

*Ordinanza del 6 novembre 2023 del Tribunale di Brescia nel procedimento penale a carico di L. A. e altri*

**Reati e pene – stupefacenti e sostanze psicotrope - Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope - Previsione la quale dispone la pena della reclusione non inferiore agli anni venti per il soggetto che promuova, costituisca, diriga, organizzi oppure finanzia una associazione finalizzata a commettere i delitti di cui all'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, in luogo della reclusione non inferiore agli anni sette - Previsione la quale stabilisce che chi partecipi alla associazione sia punito con la reclusione non inferiore agli anni dieci, in luogo della pena della reclusione non inferiore agli anni cinque.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 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), art. 74, commi 1 e 2.

## TRIBUNALE DI BRESCIA

### SEZIONE GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI GUP

Il Giudice per le indagini preliminari nella persona della dott.ssa Angela Corvi nel procedimento a carico di: L A (difeso dall'avv. Annalisa Abate, del Foro di Como), L J (difeso dagli avv.ti Gianfranco e Federico Abate, del Foro di Brescia), L E (difeso dall'avv. Alessandro Morandi Betta, del Foro di Brescia) e M E (difesa dagli avv.ti Gianfranco e Federico Abate, del Foro di Brescia), tutti sottoposti per questa causa alla misura degli arresti domiciliari;

lette le memorie depositate, nelle more dell'odierna udienza, dai difensori degli imputati; sentito il pubblico ministero ed i difensori, che si sono riportati agli atti scritti;

nel corso della udienza del 6 novembre 2023, alla presenza delle parti, ha pronunciato la seguente:

### ORDINANZA

Ritiene questo Giudice che vi siano i presupposti per sollevare, *ex officio*, ai sensi dell'art. 23, comma I, II e III I. 87/1953, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 decreto del Presidente della Repubblica 309/90, in relazione al comma I, nella parte in cui prevede la pena della reclusione non inferiore agli anni venti, per il soggetto che promuova, costituisca, diriga, organizzi oppure finanzia una associazione finalizzata a commettere uno o più delitti previsti dal precedente art. 73 decreto del Presidente della Repubblica 309/90, in luogo della reclusione non inferiore agli anni sette; nonché in relazione al comma II della medesima disposizione, nella parte in cui prevede che chi partecipi alla associazione sia punito con la reclusione non inferiore agli anni dieci, in luogo della pena della reclusione non inferiore agli anni cinque. E ciò, per violazione degli articoli 3 e 27 della Carta Costituzionale, con riferimento ai principi di proporzionalità, ragionevolezza (di cui all'art. 3 Cost.), oltre che del principio di rieducazione (di cui all'art. 27 Cost.) della pena.

In punto rilevanza della questione, occorre brevemente sintetizzare la vicenda processuale che vede coinvolti gli odierni imputati.

Con decreto di giudizio immediato, emesso dal giudice per le indagini preliminari Tribunale di Brescia il 31 gennaio 2023, costoro erano tratti a giudizio fra l'altro, per avere preso parte ad una associazione per delinquere finalizzata a commettere una serie indeterminata di delitti connessi al commercio di stupefacenti, quali l'acquisto, il trasporto, la detenzione, il confezionamento, la vendita al dettaglio o all'ingrosso di cocaina, predisponendo i mezzi necessari per l'esecuzione del programma delittuoso ed operando secondo articolata e specifica divisione dei ruoli (*cfr.* capo 33 della imputazione).

Ai fratelli L A e J ed a L E, era contestata la partecipazione c.d. apicale o qualificata (art. 74 comma I decreto del Presidente della Repubblica 309/90).



Secondo quanto indicato nel capo di imputazione di riferimento, L A avrebbe svolto il ruolo di capo, promotore ed organizzatore; sovrintendendo alla complessiva attività criminosa svolta unitamente agli altri sodali, di cui coordina a l'attività; mantenendosi costantemente informato di ogni evenienza; impartendo istruzioni ed indicazioni ai correi, in ordine al compimento dei traffici illeciti; tessendo i contatti con i fornitori e con i principali acquirenti; occupandosi personalmente delle consegne delle partite più consistenti di cocaina; ricevendo i proventi economici dei commerci delittuosi.

L J avrebbe, parimenti, svolto il ruolo di capo, promotore ed organizzatore, svolgendo attività analoga a quella del fratello, ed inoltre occupandosi del "reclutamento" di nuovi adepti; dell'acquisto ed intestazione fittizia di vetture da impiegare per le consegne di droga; dello "smistamento" delle richieste ricevute dalla clientela e della loro assegnazione ai vari corrieri; della tenuta della contabilità dell'ente; del pagamento del corrispettivo dei legali, in caso di arresto dei sodali.

L E , dal canto suo, avrebbe svolto il ruolo di organizzatore, ricevendo le chiamate dei tossicodipendenti in cerca di nuove dosi, programmando le relative consegne ed istruendo i corrieri; tenendo la contabilità ed i contatti con i fittizi intestatari delle auto nella disponibilità dell'organizzazione.

A M E , invece, la Pubblica Accusa contesta la partecipazione c.d. semplice (art. 74 comma II decreto del Presidente della Repubblica 309/90), per avere rivestito il ruolo di custode della sostanza, di "vedetta" e consigliera del marito, L J , nonché per avere svolto altre attività funzionali alla operatività della organizzazione criminosa di cui si discute.

Occorre specificare che, per questi stessi fatti oltre che per numerosi episodi di detenzione illecita e spaccio di sostanza stupefacente del tipo cocaina, e di intestazione fittizia di beni - lo stesso giudice per le indagini preliminari Tribunale di Brescia applicava la misura custodiale nei confronti dei quattro - all'epoca indagati, riconoscendo, per quanto qui di interesse, il requisito della gravità indiziaria in ordine al reato di cui all'art. 74 comma I e II decreto del Presidente della Repubblica 309/90, rispettivamente loro ascritto; e la misura, sempre in punto di gravità indiziaria, era confermata dal Tribunale della Libertà - adito ex art. 309 codice di procedura penale dai difensori dei due L e della M il quale, fra l'altro, condivideva la provvisoria qualificazione, operata dal giudice della cautela, della associazione criminosa, incasellandola nel paradigma di cui ai comma I e II dell'art. 74, in luogo della fattispecie di cui al successivo comma VI.

Regolarmente notificati i decreti ex art. 455 c.p.p., i difensori, in forza di procura speciale, chiedevano tempestivamente che nei confronti dei loro assistiti si procedesse nelle forme del giudizio abbreviato; la richiesta era reiterata personalmente dagli imputati, con l'ausilio dei difensori fiduciari, nel corso dell'udienza camerale fissata ex art. 458 comma II c.p.p., del 12 giugno 2023, quando il Giudice ammetteva il rito cartolare, aggiornando dapprima il processo all'udienza del 23 ottobre 2023, per la discussione, e poi all'odierna udienza.

Da quanto sopra, emerge la rilevanza della questione, posto che, qualora l'ipotesi accusatoria venisse confermata, in punto fatto e diritto, sulla base delle contestazioni cristallizzate nei capi di imputazione (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 63/2022, al periodo 2 del "considerato in diritto", con riferimento al vaglio del requisito, sulla base delle contestazioni di cui all'incolpazione), la pena "base", cui questo Giudice dovrebbe fare riferimento, nella commisurazione della pena ai sensi dell'art. 133 c.p., sarebbe pari ad anni venti, per i capi, promotori o organizzatori dell'ente criminoso; e ad anni dieci, per il "mero" partecipe. Su questo minimo edittale dovrebbero, infatti, innestarsi i successivi calcoli, ed in particolare quello relativo alla eventuale continuazione ex art. 81 comma II c.p., la fattispecie associativa risultando indubbiamente, in astratto, il "reato più grave".

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, e con riferimento ai parametri costituzionali già evocati (si è detto, articoli 3 e 27 Cost.), si osserva quanto segue.

L'art. 74 decreto del Presidente della Repubblica 309/90, nella attuale formulazione, punisce con pena non inferiore ai vent'anni chi promuova, costituisca, organizzi, diriga o finanzia una associazione criminale che abbia quale scopo la commissione di una pluralità di reati di cui al precedente art. 73; mentre pena non inferiore ai dieci anni è riservata a coloro che facciano parte del sodalizio, senza rivestire uno dei ruoli sopra descritti. È prevista poi una circostanza aggravante comune (co. III), qualora la compagine sia formata almeno da dieci soggetti o se fra i sodali vi siano persone dedite all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, e due aggravanti ad effetto speciale, applicabili in caso di associazione annata (co. IV) o quando le sostanze "maneggiate" dall'ente criminoso siano state adulterate o commiste ad altre, in modo da accentuarne la potenzialità lesiva (co. V, con riferimento all'art. 80 comma I lettera E).

Le scelte sanzionatorie, particolarmente severe, compiute dal legislatore con l'introduzione dell'art. 74, sono state compensate con la previsione di una peculiare figura associativa, disciplinata al comma VI della disposizione, il quale prevede che «Se l'associazione è costituita per commettere i fatti descritti dal comma V dell'art. 73, si applicano il primo ed il secondo comma dell'art. 416 del codice penale».



Le Sezioni Unite della Corte di cassazione (*cf.* Cassazione, S.U., 22 settembre 2011, n. 34475) hanno avuto modo di affermare che quella di cui al comma VI costituisce fattispecie autonoma di reato, e non mera ipotesi attenuata del delitto di cui al precedente comma I (*e II*); ciò, in forza della chiara dizione della norma, espressione di un rinvio *quoad factum* e non di un mero *quoad poenam*, indicativa della volontà del legislatore di riservare all'ipotesi criminosa in questione, in ragione del minore allarme sociale suscitato dai fatti e della minore pericolosità degli autori, un regime diverso.

Ne deriva che, in questa ipotesi, non si applica la disciplina processual-penalistica e penitenziaria, particolarmente rigorosa, prevista per il fatto di cui all'art. 74 comma I e II: ad esempio, la presunzione di cui all'art. 275 comma III codice di procedura penale non può intendersi riferita alla associazione finalizzata al traffico di stupefacenti di lieve entità; la fattispecie non rientra fra quelle annoverate dall'art. 51 comma III bis c.p.p., e, dunque, nelle previsioni che richiamano quest'ultima norma, con riferimento, fra l'altro, al raddoppio dei termini di prescrizione ed al divieto di patteggiamento allargato. Quanto al piano della esecuzione della pena, non opera il divieto di sospensione dell'esecuzione della pena, né le restrizioni di cui all'art. 4-*bis* ordinanza pen.

La giurisprudenza è univoca nel ritenere che la fattispecie associativa prevista dall'art. 74 comma VI sia configurabile a condizione che i sodali abbiano programmato esclusivamente la commissione di fatti di lieve entità, predisponendo modalità strutturali ed operative incompatibili con fatti di maggiore gravità e che, in concreto, l'attività associativa si sia manifestata con condotte tutte rientranti nella previsione dell'art. 73 comma V decreto del Presidente della Repubblica 309/90. Non è tuttavia sufficiente considerare la natura dei singoli episodi di cessione accertati in concreto, perché occorre valutare il momento genetico della associazione, nel senso che essa deve essere stata costituita per commettere cessioni di stupefacente di lieve entità, e le potenzialità dell'organizzazione, con riferimento ai quantitativi di sostanze che il gruppo è in grado di procurarsi. Può dunque darsi che l'associazione sia finalizzata alla perpetrazione di fatti di cessione che, singolarmente considerati, potrebbero rientrare nell'alveo dell'art. 73 comma V decreto del Presidente della Repubblica 309/90; e che tuttavia la stessa non sia sussumibile nel comma VI dell'art. 74, in forza della complessiva considerazione in concreto dell'attività di spaccio in concreto esercitata, che esorbiti, per la molteplicità degli episodi ed il loro reiterarsi in un apprezzabile lasso di tempo, nonché per la predisposizione di una idonea organizzazione, dalla previsione di "lieve entità" (*cf.*, da ultimo, Cassazione, sez. VI, 9 ottobre 2019, n. 1642; Cassazione, sez. IV, 25 novembre 2021, n. 476).

Ebbene, se la qualificazione giuridica della fattispecie associativa "a monte" a norma dei comma I e II dell'art. 74 decreto del Presidente della Repubblica 309/90, in luogo del comma VI - si modella sulle caratteristiche del programma criminoso "a valle" — sia pure con le specificazioni sopra illustrate — è allora evidente che, in punto ragionevolezza del trattamento sanzionatorio (artt. 3 e 27 Cost.), si ripropongono le censure già avanzate nella ordinanza del 17 marzo 2017, della Corte di Appello di Trieste, fatte proprie dal Giudice delle Leggi, con la sentenza n. 40 del 2019.

Nel provvedimento si osserva, infatti, che «... mentre la linea di demarcazione "naturalistica" fra le fattispecie "ordinaria" e "lieve" è talvolta non netta (si pensi alle condotte concernenti quantitativi non particolarmente cospicui, ma non minimi, ovvero connotate da modalità esecutive caratterizzate da una certa, ma non rilevante pericolosità, quanto al rischio di diffusione della sostanza, suscettibili di escludere comunque la sussumibilità della fattispecie concreta nell'art. 73 comma V), il "confine sanzionatorio" dell'una e dell'altra incriminazione è, invece estremamente — ed irragionevolmente — distante (intercorrendo ben quattro anni di pena detentiva fra il massimo dell'una e il minimo dell'altra). Il che, nella prassi, spesso induce i giudici a forzature interpretative, tese a rimediare — mediante l'ampliamento dell'ambito applicativo dell'ipotesi "lieve" — l'ingiustificato dislivello edittale tra le due fattispecie incriminatrici [...] le fattispecie concrete presentano talora un confine sfumato tra il fatto di lieve entità che meriti il massimo della sanzione edittale prevista dall'art. 73 comma V [...] e il fatto "non lieve" che meriti però il minimo della pena prevista dall'art. 73 comma I [...]; il peso che il giudice di merito è chiamato a dare a ogni elemento per una corretta qualificazione giuridica del caso concreto non giustifica però, il trattamento sanzionatorio sensibilmente diverso tra le c.d. "fattispecie di confine", che non si pone in ragionevole rapporto con il disvalore della condotta».

Il tema si ripropone, inevitabilmente, in relazione alla fattispecie associativa, laddove il Giudice è chiamato ad una valutazione, per così dire, "sinergica", che tenga conto dei singoli reati scopo - ad esempio di trasporto, vendita o cessione - programmati e/o realizzati; delle condotte dirette all'approvvigionamento della sostanza commerciata; dei mezzi economici e/o le risorse di cui l'ente disponga; della ampiezza, territoriale e temporale, del suo raggio di azione.

Pure facendo rigorosa applicazione di questi — multiformi e sfaccettati — criteri, possono darsi casi di confine, in cui l'organizzazione criminosa, pur non possedendo le caratteristiche per essere inquadrata nella ipotesi di minore gravità, presenti, in concreto, una pericolosità sociale contenuta, o comunque prossima a quella delle associazioni genuinamente sussumibili nella fattispecie di cui al comma VI dell'art. 74 decreto del Presidente della Repubblica 309/90. Casi che, come osservato dalla Corte costituzionale, nella sentenza 40/2019 a proposito delle fattispecie di cui





all'art. 73, comma I e V, si collocano in una "zona grigia", al confine fra le due fattispecie di reato, sicché non può ritenersi giustificabile un intervallo sanzionatorio di cinque anni (fra la pena massima prevista per la partecipazione "semplice" di cui agli articoli 416 comma II, e la pena minima di cui all'art. 74 comma II decreto del Presidente della Repubblica 309/90) o addirittura di tredici anni (fra il massimo edittale della partecipazione qualificata alla associazione "lieve" ed il minimo previsto per l'apicale di una associazione finalizzata al traffico di stupefacenti "ordinaria"). Si tratta di uno iato evidentemente sproporzionato, sol che si consideri che il minimo edittale del fatto di non lieve entità è pari esattamente al doppio del massimo edittale del fatto lieve, per il comma II dell'art. 74 decreto del Presidente della Repubblica 309/90, quando non a poco meno del triplo, per l'art. 74 comma I.

Pure in questo caso, quindi, «l'ampiezza del divario sanzionatorio condiziona inevitabilmente la valutazione complessiva che il giudice di merito deve compiere al fine di accertare la lieve entità del fatto [...], con il rischio di dar luogo a sperequazioni punitive, in eccesso o in difetto, oltre che a irragionevoli difformità applicative in un numero rilevante di condotte».

D'altra parte, se è vero che i requisiti di fattispecie dell'art. 74 decreto del Presidente della Repubblica 309/90 sono quelli previsti, in generale, per il reato associativo - ossia la presenza di uno stabile accordo fra almeno tre persone, di un programma criminoso indeterminato (nel caso di specie quanto al numero, e non alla tipologia, dei reati scopo) e di una organizzazione, di uomini e di mezzi, dotata di un minimo di stabilità - è altresì vero che quest'ultimo elemento - quello della "organizzazione" - si modella sugli scopi di volta in volta avuti di mira dall'ente, nel senso che l'armamentario di cui il sodalizio dispone deve renderlo capace, in concreto, di raggiungere e perpetuare i suoi obiettivi criminosi, costituendo una viva e perdurante occasione di commissione di condotte descritte dall'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica 309/90.

Se è dunque l'effettiva capacità, in capo alla singola associazione ex art. 74 decreto del Presidente della Repubblica 309/90, di realizzare il suo specifico programma delinquenziale - sia esso costituito, ad esempio, dalla importazione o dalla esportazione di una o più sostanze, su scala internazionale o nazionale; dal commercio all'ingrosso o al dettaglio, con un raggio di azione più o meno ampio - è allora evidente che, nell'unico "contenitore" di cui alla disposizione richiamata, rientreranno sodalizi dalle peculiarità assai disparate, con un ben diverso grado di pericolosità rispetto ai beni giuridici tutelati dall'ordinamento - *in primis*, la salute pubblica e, dunque, caratterizzati da gradi di disvalore radicalmente distinti.

In questo senso, la Corte costituzionale, nella sentenza 231 del 2011 - con cui dichiarava l'illegittimità dell'art. 275 comma III c.p.p., nella formulazione all'epoca vigente, nella parte in cui, parificando la disciplina prevista per l'art. 74 decreto del Presidente della Repubblica 309/90 con quella di cui all'art. 416-bis c.p.p., prevedeva una presunzione «assoluta» di adeguatezza della custodia cautelare in carcere - evidenziava proprio la natura "aperta" della fattispecie, ciò che la rendeva nettamente eterogenea rispetto al sodalizio di stampo mafioso, al contrario ben distintamente connotato, sul piano criminologico e sociologico («Il delitto di associazione di tipo mafioso è, infatti, normativamente connotato di riflesso ad un dato empirico-sociologico - come quello in cui il vincolo associativo esprime una forza di intimidazione e condizioni di assoggettamento e di omertà, che da quella derivano, per conseguire determinati fini illeciti. Caratteristica essenziale è proprio tale specificità del vincolo, che, sul piano concreto, implica ed è suscettibile di produrre, da un lato, una solida e permanente adesione tra gli associati, una rigida organizzazione gerarchica, una rete di collegamenti e un radicamento territoriale e, dall'altro, una diffusività dei risultati illeciti, a sua volta produttiva di accrescimento della forza intimidatrice del sodalizio criminoso. Sono tali peculiari connotazioni a fornire una congrua "base statistica" alla presunzione considerata, rendendo ragionevole la convinzione che, nella generalità dei casi, le esigenze cautelari derivanti dal delitto in questione non possano venire adeguatamente fronteggiate se non con la misura carceraria, in quanto idonea - per valersi delle parole della Corte europea dei diritti de 'uomo - «a tagliare i legami esistenti tra le persone interessate e il loro ambito criminale di origine», minimizzando «il rischio che esse mantengano contatti personali con le strutture delle organizzazioni criminali e possano commettere ne/frattempo delitti» [...] Altrettanto non può dirsi per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope. Quest'ultimo si concreta, infatti, in una forma speciale del delitto di associazione per delinquere, qualificata unicamente dalla natura dei reati-fine (i delitti previsti dall'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990). Per consolidata giurisprudenza, essa non postula necessariamente la creazione di una struttura complessa e gerarchicamente ordinata, essendo viceversa sufficiente una qualunque organizzazione, anche rudimentale, di attività personali e di mezzi economici, benché semplici ed elementari, per il perseguimento del fine comune. Il delitto in questione prescinde, altresì, da radicamenti sul territorio, da particolari collegamenti personali e soprattutto da qualsivoglia specifica connotazione del vincolo associativo[ ...] Si tratta, dunque, di fattispecie, per così dire, "aperta", che, descrivendo in definitiva solo lo scopo dell'associazione e non anche specifiche qualità di essa, si presta a qualificare penalmente fatti e situazioni in concreto i più diversi ed eterogenei: da un sodalizio transnazionale, forte di una articolata organizzazione, di ingenti risorse finanziarie e rigidamente strutturato, al piccolo gruppo, talora persino ristretto ad un ambito familiare — come nel caso oggetto del giudizio a quo — operante



in un'area limitata e con i più modesti e semplici mezzi. Proprio per l'eterogeneità delle fattispecie concrete riferibili al paradigma punitivo astratto, ricomprendenti ipotesi nettamente differenti quanto a contesto, modalità lesive del bene protetto e intensità del legame tra gli associati, non è dunque passibile enucleare una regola di esperienza, ricollegabile ragionevolmente a tutte le «connotazioni criminologiche» del fenomeno [...].»

Si profila così una ulteriore ragione di incostituzionalità, sempre per violazione degli articoli 3, 27 Cost., con riguardo al contrasto del trattamento sanzionatorio con il principio di proporzionalità, colpevolezza e di necessaria finalizzazione rieducativa della pena.

Se, infatti, possono darsi casi in cui - in considerazione dell'ampiezza del raggio di azione dell'ente criminoso, della tipologia e quantità di stupefacente maneggiato, della varietà ed imponenza dei mezzi strumentali ed economici a disposizione, da un lato, e delle concrete caratteristiche della condotta partecipativa, dall'altro - il disvalore di azione sia tale per cui una pena uguale o prossima al massimo edittale appaia adeguata, oltre che necessaria per permettere il reinserimento sociale del condannato, nelle — probabilmente, ben più numerose — ipotesi in cui la pericolosità della condotta, rispetto al bene giuridico rappresentato dalla salute pubblica, appaia contigua, o comunque non troppo “distante”, rispetto a quella della partecipazione in associazione di “lieve entità” (art. 74 comma VI), l'imposizione di un minimo edittale “astratto” di ben dieci anni si traduce, in concreto, nella scelta obbligata di una pena assolutamente sproporzionata rispetto alla gravità del fatto contestato.

Il contrasto con il principio costituzionale del finalismo rieducativo si fa ancora più “drammatico” in relazione alla partecipazione qualificata, di cui all'art. 74 comma I decreto del Presidente della Repubblica 309/90, laddove la pena base è pari ad anni venti, sicché il Giudice si trova, nel caso concreto, pure a fronte della ampia varietà di condotte astrattamente sussumibili all'interno della fattispecie, a muoversi attraverso una forbice edittale assai angusta (quattro anni), tutta proiettata, fra l'altro, verso il massimo previsto dall'ordinamento per la pena detentiva della reclusione (art. 23 comma I c.p.).

Sul punto, l'insegnamento del Giudice delle Leggi (ribadito nella recente pronuncia n. 63/2022, in relazione al trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 12, comma 3, lettera D, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), è nel senso che, allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, si profila un contrasto con gli articoli 3 e 27 Cost., giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (sent. nn. 236/2016 e 222/2018, fra le altre). I principi di cui agli articoli 3 e 27 Cost. «esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (sent. n. 179/2017), in vista del «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa» della pena (sent. n. 149/2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è, dunque, di ostacolo «l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere» (sent. n. 40/2019).

Sempre agli ormai consolidati principi espressi dalla Corte costituzionale in materia, nelle pronunce sopra citate, occorre rifarsi ai fini della individuazione del minimo edittale di fattispecie (semplice e qualificata) che possa sostituirsi alla previsione sanzionatoria che qui si assume illegittima.

Se è vero che le valutazioni discrezionali di dosimetria della pena spettano anzitutto al legislatore, non sussistono ostacoli all'intervento della Corte costituzionale, quando le scelte sanzionatorie adottate dal primo si siano rivelate manifestamente arbitrarie, o irragionevoli e il sistema legislativo consenta l'individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, che siano tali da «ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze» (sent. nn. 236/2016 e 233/2018). Non è quindi necessario che esista un'unica soluzione costituzionalmente vincolata, in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima - come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium comparationis* - essendo sufficiente che il sistema nel suo complesso offra alla Corte “precisi punti di riferimento” e soluzioni già esistenti, ancorché non “costituzionalmente obbligate”, che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima (sent. n. 222/2018), garantendo, al contempo, coerenza alla logica perseguita dal legislatore (sentenza n. 233 del 2018).

Orbene, ritiene questo Giudice che simile soluzione non possa coincidere - come pure già ipotizzato, in eccezioni difensive già dichiarate manifestamente infondate dalla Suprema Corte (*cf.* Cassazione, sez. IV, 28 giugno 2016, n. 40903 e Cassazione, sez. VI, 26 settembre 2019, n. 5560) - nella assimilazione, quantomeno nel minimo, del trattamento sanzionatorio della associazione finalizzata al traffico di stupefacenti a quello di una o più altre fattispecie associative già presenti nel nostro ordinamento (le quali, per inciso, presentano tutte cornici sanzionatorie diverse fra loro).



Estendere *in toto* la disciplina di cui all'art. 416 codice penale si rivelerebbe illogico, irrazionale, contrastante con il principio di eguaglianza (nel senso di trattare situazioni diverse, per gravità, in maniera identica), oltre che certamente contrario alla "logica perseguita dal legislatore" nella repressione del fenomeno criminoso di cui si discute, «... in considerazione del persistente dilagare del fenomeno criminoso e dello scopo di lucro sempre sotteso a tale reato, che comporta la diffusione di sostanze nocive per la salute pubblica e privata» (Cass., sez. IV, n. 40903/2016).

Quanto al delitto di cui all'art. 416-*bis* c.p., basta ricordare le peculiari caratteristiche criminologiche della fattispecie che si traducono nella definizione del requisito del "metodo mafioso", estranee, di per sé, al reato associativo di cui all'art. 74 decreto del Presidente della Repubblica 309/90 (tant'è che, qualora un sodalizio presenti, in concreto, gli elementi costitutivi previsti da entrambe le norme, può ben darsi concorso formale fra le stesse: Cassazione, sez. VI, 14 maggio 2019, n. 31908; Cassazione, sez. I, 4 maggio 2018, n. 4071).

I reati previsti dagli articoli 270 e 270-*bis* codice penale presentano una oggettività giuridica del tutto eterogenea, rispetto alla associazione di cui si discute e lo stesso vale pure per la fattispecie di cui all'art. 291-*quater* decreto del Presidente della Repubblica n. 43/1973 (associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri), la quale, ci pare, più che salvaguardare la salute pubblica, la vita e l'integrità fisica di una moltitudine di individui, tutela il monopolio dello Stato sul commercio nel settore merceologico di riferimento.

Piuttosto, il "rimedio" conforme ai parametri costituzionali più volte evocati, capace di ricondurre a razionalità il sistema, senza sconfessare le scelte di fondo di natura politico-criminale perseguite dal legislatore nella materia di repressione penale del fenomeno del traffico di sostanze stupefacenti, si ritiene sia quello di ancorare e fare coincidere il minimo edittale della fattispecie associativa di cui all'art. 74 comma I e II decreto del Presidente della Repubblica 309/90, con il massimo della pena rispettivamente previsto dal comma I e II dell'art. 416 c.p., ossia la disposizione cui, come si è detto, l'art. 74 comma VI, fa rinvio *quoad factum*. Entrambi i reati associativi (previsti dalla disciplina in materia di stupefacenti), infatti, risultano del tutto identici, riguardo alla condotta punita, l'unica differenza assestandosi sul grado dell'offesa al bene giuridico ritenuto meritevole di tutela dall'ordinamento.

Non pare superfluo ricordare che, in un ordinamento penale necessariamente ispirato — in forza del dettato costituzionale (*cf.*, per tutte, Corte costituzionale sentenza 265/2005) — al principio di necessaria offensività (per cui, sul piano della previsione normativa, il legislatore è vincolato a prevedere fattispecie che esprimano, in astratto, un contenuto lesivo, o comunque la messa in pericolo, di un bene o interesse oggetto della tutela penale, mentre, sul piano interpretativo, al Giudice è imposto l'onere di accertare che il fatto di reato abbia effettivamente leso o messo in pericolo il bene o l'interesse tutelato), la ragione per cui la creazione e partecipazione ad un sodalizio finalizzato al traffico di stupefacenti è punita, sia nel caso in cui lo scopo criminoso non venga raggiunto, sia quando i fatti di produzione, fabbricazione, vendita, cessione etc. siano effettivamente posti in essere (così cumulandosi le rispettive sanzioni penali), non può che essere la concreta pericolosità dell'ente stesso - di per sé ed a prescindere da quanto eventualmente realizzato per il bene giuridico rappresentato dalla salute pubblica.

L'associazione di cui all'art. 74 — sia essa finalizzata a realizzare fatti "di lieve entità" o traffici di maggiore spessore — esiste ed è punibile quando è effettivamente capace di realizzare e perpetuare i propri obiettivi, costituendo "centro propulsore" rispetto alla commissione di condotte descritte dall'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica 309/90; sicché non basta punire le singole "imprese" dell'ente, ma occorre proprio - in vista della tutela di beni giuridici di rilievo certamente costituzionale (art. 32 Cost.) - sanzionare il solo fatto di partecipare allo stesso, poiché già questa sola condotta determina la probabilità o la rilevante possibilità di commissione di nuovi ed ulteriori reati "scopo".

E dunque, in questa ottica - e con particolare rigore - il Giudice è tenuto ad interpretare i requisiti di fattispecie del reato associativo, ossia la presenza di uno stabile accordo fra almeno tre persone, di un programma criminoso indeterminato (nel caso di specie quanto al numero, e non alla tipologia, dei reati scopo) e di una organizzazione - di uomini e di mezzi - dotata di un minimo di stabilità e idonea al raggiungimento degli scopi criminosi avuti di mira.

Al di sotto di questa "soglia minima", non è dato ravvisare la sussistenza di partecipazione — semplice o qualificata che sia - ad una associazione penalmente rilevante, e l'interprete si troverà semmai, di fronte ad un concorso di persone, eventualmente continuato, in uno o più delitti previsti dal precedente art. 73 decreto del Presidente della Repubblica 309/90, se del caso aggravato ai sensi dell'art. 80 comma I (che richiama, al comma 1 lettera B, l'art. 112 comma I n. 2 c.p., il quale a sua volta contempla la promozione, organizzazione e/o direzione della condotta concorsuale) o del comma III (che prevede, quale aggravante, l'impiego di armi (co. 3).

Qualora, al contrario, si ravvisino tutti gli elementi costitutivi della fattispecie, ciò che varia è soltanto il grado di offesa, che, per sua natura, integra «un concetto quantitativo, che esprime la progressiva intensificazione della lesione o della messa in pericolo del bene giuridico protetto, senza soluzioni di continuità» (*cf.*: ordinanza GUP Tribunale di Rovereto, del 9 marzo 2016).



Per tale ragione - fermo restando l'insindacabile potere del legislatore di riservare soltanto alle fattispecie di maggiore "consistenza" offensiva, la disciplina processuale ed esecutiva "speciale" di cui si è detto, espressa, in particolare, dagli articoli 51 comma III bis c.p.p. e 4-bis ordinanza pen. appare conforme ai principi costituzionali già evocati, che il Giudice sia chiamato a determinare - facendo applicazione dei canoni di cui all'art. 133 comma I e II codice penale - la pena proporzionata alla gravità del fatto commesso, oltre che necessaria e sufficiente a svolgere la sua irrinunciabile funzione rieducativa, scegliendola nell'ambito di una cornice edittale che rappresenti ed esprima quel *continuum* - il massimo edittale della fattispecie più lieve coincidendo con il minimo di quella "ordinaria" che, sul piano della offensività, sussiste fra i due reati associativi previsti dall'art. 74 decreto del Presidente della Repubblica 309/90.

Questo Giudice è consapevole che, in questo modo, la forbice edittale dei reati di cui al comma I, e soprattutto al comma II, della disposizione risulterebbe particolarmente estesa.

Tuttavia, è questo un tratto che caratterizza pure la disciplina sanzionatoria dei cosiddetti reati scopo, di cui all'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica 309/90, che contempla una risposta sanzionatoria complessivamente assai dilatata: dai sei mesi ai quattro anni di reclusione (oggi cinque, in seguito alla novella di cui all'art. 4 comma III decreto-legge 123/2023), per i fatti di cui all'art. 73 comma V, a prescindere dalla tipologia di stupefacente maneggiato; dai due ai sei anni di reclusione, per i fatti non lievi aventi ad oggetto le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dall'art. 14; da sei a venti anni di reclusione — successivamente all'intervento del Giudice delle Leggi, che comportava la reviviscenza della misura della pena minima per i fatti non lievi, introdotta con l'art. 4-bis del decreto-legge n. 272 del 2005 — qualora le condotte individuate dalla disposizione abbiano ad oggetto i preparati di cui alle tabelle I e III).

Pure in quel caso, l'ampiezza dell'intervallo sanzionatorio rispecchia la natura di norma "collettore" dell'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica 309/90 destinata, così come quella di cui al successivo art. 74, a catalizzare condotte caratterizzate da gradi di offensività assai eterogenei; fermo restando che, in ogni caso, nella concreta opera di individualizzazione della sanzione, l'interprete sarà chiamato a fare applicazione dei già citati criteri di cui all'art. 133 c.p., che ne orientano la discrezionalità sul punto, offrendo puntuale e rigorosa motivazione.

Si dà atto che la presente ordinanza è stata letta all'udienza del 6 novembre 2023, alla presenza del pubblico ministero, di tutti gli imputati e dei rispettivi difensori di fiducia, ciò che tiene luogo, ai sensi dell'art. 23 comma IV legge 87/1953, della notifica alle medesime parti.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 legge 87/1953,*

*ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 decreto del Presidente della Repubblica 309/90, in relazione al comma I, nella parte in cui prevede la pena della reclusione non inferiore agli anni venti, per il soggetto che promuova, costituisca, diriga, organizzi oppure finanzia una associazione finalizzata a commettere uno o più delitti previsti dal precedente art. 73 decreto del Presidente della Repubblica 309/90, in luogo della reclusione non inferiore agli anni sette, nonché in relazione al comma II della medesima disposizione, nella parte in cui prevede che chi partecipi alla associazione sia punito con la reclusione non inferiore agli anni dieci, in luogo della pena della reclusione non inferiore agli anni cinque, in entrambi i casi per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Carta Costituzionale;*

*dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso; ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere (le parti processuali già edotte, ai sensi dell'art. 23 comma IV legge 87/1953).*

*Visto l'art. 159 comma I n. 2 c.p. dichiara sospesi i termini di prescrizione.*

*Visto l'art. 304 comma I lettera A e C bis c.p.p., dichiara sospesi i termini di durata della custodia cautelare in atto, di cui all'art. 303 comma I lett. B bis, in relazione a tutti gli imputati.*

Brescia, 6 novembre 2023.

*Il Giudice: CORVI*





N. 2

*Ordinanza del 5 dicembre 2023 del Tribunale di Ragusa nel procedimento penale a carico di T. V.*

**Reati e pene - Danneggiamento – Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede - Regime di procedibilità – Mancata previsione della procedibilità a querela della persona offesa.**

- Codice penale, art. 635, commi secondo, numero 1), e quinto, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

TRIBUNALE DI RAGUSA

SEZIONE PENALE

Il giudice monocratico, dott. Vincenzo Panebianco, sciogliendo la riserva di cui all'udienza del 4.7.2023 in ordine a prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 635 ultimo comma c.p. nella parte in cui prevede la perseguibilità di ufficio in relazione al reato di danneggiamento commesso su cose esposte per consuetudine e necessità alla pubblica fede

OSSERVA

con decreto di citazione a giudizio del 27.9.2021 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ragusa citava a giudizio T. V. per rispondere di due ipotesi di reato ex art. 635, 2° comma, n. 1, c.p. per essere stati i fatti commessi su autovetture posteggiate sulla pubblica via e dunque su cose esposte per consuetudine alla pubblica fede.

all'udienza del 10.1.2023, assente l'imputato, le parti civili costituite producevano una dichiarazione di avvenuto integrale risarcimento dei danni da parte dell'imputato, dichiarando in corpo al documento espressamente, di non avere più nulla a pretendere dallo stesso.

all'udienza del 4.4.2023, presente l'imputato, si procedeva alla escussione delle ex parti civili . e ., le quali entrambe, facendo riferimento all'integrale risarcimento del danno ricevuto dall'imputato, dichiaravano formalmente di voler rimettere la querela nei confronti dell'imputato a suo tempo presentata. L'imputato presente dichiarava di accettare la remissione di querela operata dalle ex parti civili.

il giudizio doveva comunque proseguire, a cagione della perseguibilità di ufficio prevista dalla vigente normativa per i fatti di danneggiamento commessi su cose esposte per consuetudine o necessità alla pubblica fede, essendo stati nella specie i danneggiamenti commessi su autovetture posteggiate sulla pubblica via.

il difensore dell'imputato anticipava dunque al giudice la sua intenzione di sollevare questione di legittimità costituzionale

alla successiva udienza del 4.7.2023 il difensore dell'imputato formalizzava la eccezione di incostituzionalità dell'art. 635, 2° comma, n. 1, c.p. nella sua attuale formulazione — segnatamente nella parte in cui ritiene la procedibilità di ufficio in relazione ai fatti commessi su cose esposte alla pubblica fede — per contrasto con gli artt. 3, 76, 111 e 117 Costituzione, in relazione all'art. 6 CEDU, e questo giudice riservava ordinanza.

a supporto della propria richiesta la difesa produceva n. 3 ordinanze di remissione della questione alla Corte Costituzionale, emesse dai Tribunali di Siracusa, Nola e Lecce, i quali tutti hanno ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata, disponendo la sospensione del giudizio e la remissione della questione alla Corte Costituzionale.



ritiene questo decidente, innanzitutto, che la questione prospettata appare, nel presente giudizio, certamente rilevante, atteso che entrambe le persone offese hanno espressamente dichiarato in udienza di voler rimettere la querela a suo tempo presentata nei confronti dell'imputato e quest'ultimo di accettare la remissione.

conseguentemente la risoluzione della questione prospettata in un senso e nell'altro appare certamente esiziale per la prosecuzione del giudizio, atteso che, ove la Corte dovesse ritenerla infondata il giudizio dovrebbe proseguire, mentre se la Corte dovesse accoglierla dovrebbe pronunciarsi sentenza di non doversi procedere.

Ritiene inoltre questo decidente che la questione non appaia manifestamente infondata, in relazione ad un rilevabile contrasto con gli artt. 3 e 76 Costituzione.

Va osservato come il mantenimento della procedibilità di ufficio per reati di danneggiamento commessi su cose esposte per consuetudine necessità alla pubblica fede è stato operato dalla c.d. Riforma Cartabia, su delega, e come detta procedibilità derivi dal riferimento, al n. 1) del comma 2 dell'art. 635 c.p., alle cose indicate nel numero 7 dell'art. 625 c.p.

Il numero 7 del comma 1° dell'art. 625 c.p. aggrava la pena del furto quando il fatto è commesso su cose esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, o sottoposte a sequestro o a pignoramento, o esposte per necessità o per consuetudine alla pubblica fede, o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità, difesa o reverenza.

Si osserva che si tratta, in tutti i casi, tranne le cose esposte alla pubblica fede, di beni che intrinsecamente appaiono avere una particolare rilevanza pubblicistica, in quanto veicoli del soddisfacimento di interesse pubblico alla loro conservazione.

Le cose esposte per necessità o consuetudine alla pubblica fede, invece, hanno una rilevanza prettamente privatistica, trattandosi di beni la cui conservazione non risponde ad un interesse pubblico, bensì, a ben vedere, meramente privato.

Il Tribunale di Lecce, nella sua ordinanza di rimessione del 21.3.2023, osserva come la Legge Delega n. 134 del 27 settembre 2021 — legge dalla quale derivano sia la potestà del Governo di emanare la riforma c.d. Cartabia sia i limiti alla predetta potestà - ha previsto, agli artt. 2 e 3, un ampliamento del novero dei reati procedibili a querela.

In relazione all'inserimento dell'art. 635 c.p. tra i reati ora perseguibili a querela, la relazione illustrativa alla Legge Delega chiariva che dovevano ritenersi necessarie delle eccezioni alla procedibilità a querela per i casi in cui oggetto del delitto fossero beni pubblici o di pubblico interesse o utilità.

Chiarisce la predetta relazione che si è ritenuto di conservare la procedibilità di ufficio nelle ipotesi in cui viene in rilievo una dimensione sovraindividuale dell'offesa (beni pubblici o a titolarità diffusa) o vi sia una particolare esigenza di tutela delle vittime, che potrebbero essere condizionate e non libere nella scelta processuale di presentare una querela

Rileva il tribunale di Lecce: “se la *ratio legis* appare assolutamente condivisibile con riguardo al complessivo novero dei beni aventi vocazione pubblicistica elencati nella citata disposizione — art. 625, 1° comma, n. 7) n.d.r. rispetto ai quali ben si comprende la necessità di un regime di procedibilità rafforzato, più (difficile appare cogliere la ragionevolezza del richiamo alle cose esposte alla pubblica fede, insuscettibile ex se di attribuire un'intrinseca connotazione pubblicistica o di concretare un'offesa al patrimonio pubblico.”

Questo decidente ritiene di concordare con l'argomentazione sopra richiamata, osservando come, alla luce di ciò, non risulti manifestamente infondata la questione relativa al contrasto della disposizione oggetto di attenzione - nella sola parte, ovviamente, in cui mantiene la procedibilità di ufficio per danneggiamento commessi su beni strettamente privati ma esposti alla pubblica fede — con l'art. 76 della Carta Costituzionale, potendosi nel caso di specie ragionevolmente ipotizzare un c.d. eccesso di delega del legislatore.

In più si osserva, concordando in questo con le motivazioni di tutte e tre le ordinanze di rimessione prodotte dalla difesa — quindi, oltre a quella del tribunale di Lecce, già richiamata, anche quelle del Tribunale di Siracusa del 2.2.2023 e del Tribunale di Nola del 23.3.2023 — come, in effetti, alla luce di una valutazione complessiva della riforma Cartabia in ordine ai mutamenti introdotti al regime di procedibilità dei reati contro il patrimonio, il mantenimento della procedibilità di ufficio per il danneggiamento commesso su beni privati esposti alla pubblica fede appaia irragionevole, alla luce della circostanza che invece, per il ben più grave reato di furto aggravato, paradossalmente, viene disposta la perseguibilità a querela, proprio se furto sia commesso su cose private esposte alla pubblica fede.



Appare evidente una discrepanza logica nel sistema della protezione rafforzata dei beni patrimoniali privati esposti alla pubblica fede, giacché colui che si limiti a danneggiarli dovrà necessariamente essere sottoposto a procedimento penale, indipendentemente dalla volontà persecutoria del titolare del bene danneggiato, mentre colui che se ne appropri furtivamente — con condotta indubbiamente più grave e recarne maggiore danno — potrà essere sottoposto a procedimento penale soltanto in caso di manifestata volontà persecutoria da parte del titolare del bene rubato.

Alla luce della superiore ultima considerazione, ritiene questo decidente, in ciò concordando con la difesa dell'imputato, che non risulti manifestamente infondata la questione relativa al contrasto della disposizione oggetto di attenzione — nella sola parte, ovviamente, in cui mantiene la procedibilità di ufficio per danneggiamento commessi su beni strettamente privati ma esposti alla pubblica fede — anche con l'art. 3 della Carta Costituzionale, potendosi nel caso di specie ragionevolmente ipotizzare la sussistenza — in capo agli autori dei delitti di furto aggravato e di danneggiamento di un medesimo bene privato, una irragionevole disparità di trattamento.

*P.Q.M.*

*visti gli artt 134 Costituzione, 23 e seguenti della L. 11.3.1953 n. 87 e l della Legge Costituzionale 9.2.1948 n. 1;*

DISPONE

*rilevandosi non manifestamente infondata la relativa. questione, la trasmissione degli atti del presente giudizio alla Corte Costituzionale, per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, secondo comma n. 1) ed ultimo comma, c.p. — come introdotto dall'art. 2, lett. n) Decreto legislativo n. 150/22 - per violazione degli articoli 3 e 76 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il delitto sia punibile a querela della persona offesa quando il fatto sia commesso su beni privati esposti per necessità o consuetudine alla pubblica fede.*

DISPONE

*la sospensione del presente procedimento e l'immediata rimessione degli atti alla Corte Costituzionale*

DISPONE

*che a cura della Cancelleria. la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e che della stessa si dia comunicazione ai Presidenti della camera dei Deputati e del Senato della Repubblica italiana.*

Ragusa, 5 dicembre 2023

*Il giudice monocratico: PANEBIANCO*

24C00004

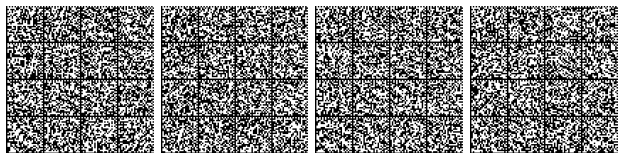
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-004) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

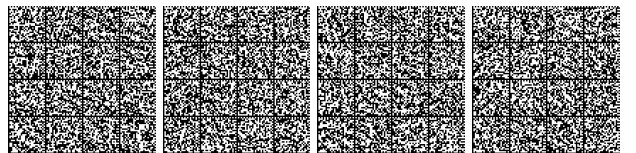


*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*

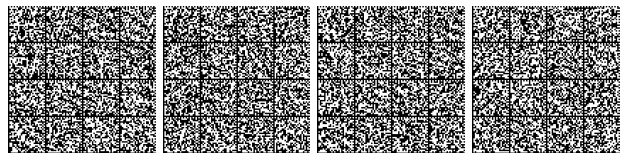




*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

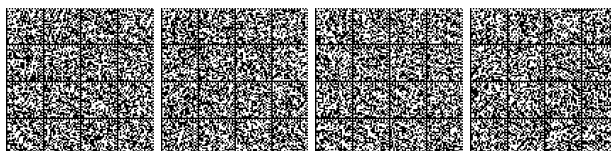
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.





€ 6,00

