

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 29

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

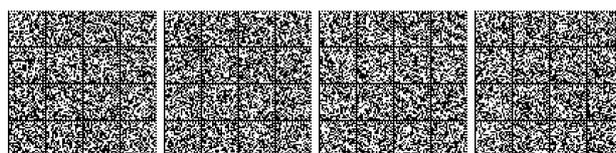
PARTE PRIMA

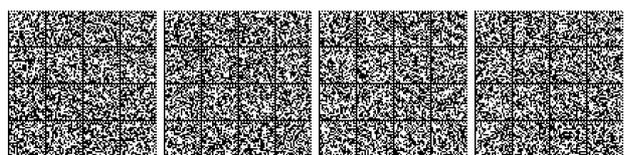
Roma - Mercoledì, 18 luglio 2018

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

**CORTE COSTITUZIONALE**

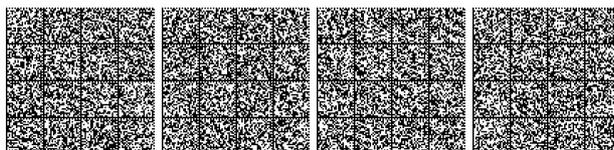




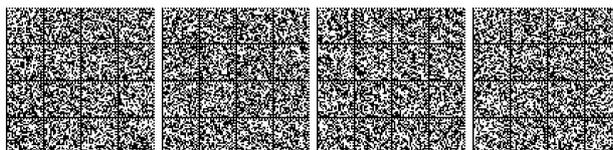
# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **147.** Sentenza 22 maggio - 11 luglio 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Professioni - Istituzione del servizio di sociologia del territorio - Definizione di compiti, attività e requisiti degli operatori sociologi - Copertura finanziaria dei relativi oneri.**  
 – Legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania)..... Pag. 1
- N. **148.** Sentenza 5 giugno - 11 luglio 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Caccia - Pesca - Atti di ostruzionismo o di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria, piscatoria - Disciplina sanzionatoria.**  
 – Legge della Regione Veneto 17 gennaio 2017, n. 1 (Norme regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio" e alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 "Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto")..... Pag. 6
- N. **149.** Sentenza 21 giugno - 11 luglio 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Condannati alla pena dell'ergastolo per i delitti di cui agli artt. 630 e 289-bis del codice penale, che abbiano cagionato la morte del sequestrato.**  
 – Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 58-*quater*, comma 4..... Pag. 10
- N. **150.** Sentenza 22 maggio - 11 luglio 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Ambiente - Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti - Sospensione, per il periodo di un anno, del rilascio di autorizzazioni di deposito di rifiuti e dei connessi procedimenti di valutazione ambientale e di autorizzazione integrata ambientale.**  
 – Legge della Regione Calabria 19 febbraio 2016, n. 8 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti), art. 1..... Pag. 19
- N. **151.** Sentenza 22 maggio - 11 luglio 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Ambiente - Sospensione, nelle more dell'approvazione dell'aggiornamento del piano regionale di gestione dei rifiuti e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2016, dei provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni per la realizzazione di impianti di smaltimento rifiuti.**  
 – Legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), art. 1, comma 1, che ha modificato l'art. 47 della legge regionale 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016). ..... Pag. 23



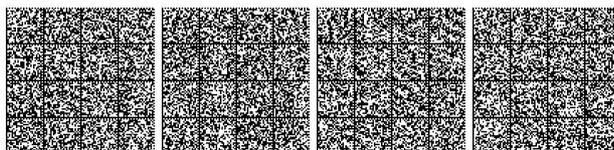
- N. **152.** Sentenza 5 giugno - 11 luglio 2018
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Tassa automobilistica regionale - Omesso, insufficiente o tardivo versamento - Riscossione mediante iscrizione a ruolo delle somme dovute - Riferimento al triennio 2017-2019.**
- Legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018), art. 19, comma 1; legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), art. 34..... Pag. 29
- N. **153.** Sentenza 20 giugno - 11 luglio 2018
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Impiego pubblico - Amministrazione degli affari esteri - Determinazione del trattamento pensionistico del personale appartenente alla carriera diplomatica in servizio all'estero alla data del collocamento a riposo - Computo della retribuzione di posizione nella "misura minima prevista dalle disposizioni applicabili".**
- Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma..... Pag. 40
- N. **154.** Ordinanza 20 giugno - 11 luglio 2018
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Edilizia e urbanistica - Divieto di reiterazione del vincolo espropriativo - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'inapplicabilità alle opere pubbliche o di interesse pubblico suddivise in lotti o stralci.**
- Legge della Regione Emilia-Romagna 30 maggio 2016, n. 9 (Legge comunitaria regionale per il 2016), art. 30..... Pag. 47
- N. **155.** Ordinanza 20 giugno - 11 luglio 2018
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Disposizioni varie in materia di ambiente (funzioni comunali esercitate in forma associata: servizio idrico integrato) e di impiego pubblico (assunzione di personale dirigenziale con contratto a tempo indeterminato per l'attivazione della Centrale unica di risposta al NUE 112).**
- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 giugno 2016, n. 10 (Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nella legge regionale n. 1/2006, nella legge regionale n. 26/2014, nella legge regionale n. 18/2007, nella legge regionale n. 9/2009, nella legge regionale n. 19/2013, nella legge regionale n. 34/2015, nella legge regionale n. 18/2015, nella legge regionale n. 3/2016, nella legge regionale n. 13/2015, nella legge regionale n. 23/2007, nella legge regionale n. 2/2016 e nella legge regionale n. 27/2012), artt. 7, comma 1; 12, comma 1, lettera b); e 51, comma 2..... Pag. 53
- N. **156.** Ordinanza 20 giugno - 11 luglio 2018
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Professioni - Avvocato e procuratore - Abilitazione per l'iscrizione all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori.**
- Legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), art. 22, comma 2..... Pag. 56

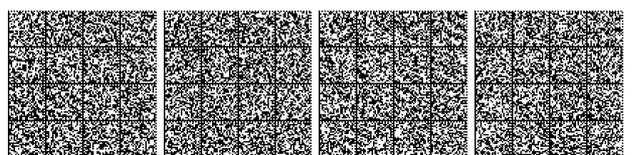


- N. 157. Ordinanza 23 maggio - 11 luglio 2018  
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.  
**Correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 68 del 23 gennaio-5 aprile 2018.**..... Pag. 59
- N. 158. Sentenza 23 maggio - 13 luglio 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Maternità e infanzia - Indennità giornaliera di maternità - Condizioni - Intervallo di sessanta giorni tra la sospensione del rapporto di lavoro e l'inizio del periodo di congedo di maternità - Deroghe - Assenza per congedo straordinario di cui la lavoratrice gestante abbia fruito per l'assistenza al coniuge convivente o a un figlio, portatori di handicap in situazione di gravità accertata.**  
 - Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), art. 24, comma 3..... Pag. 60

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 39. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 giugno 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)  
**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Interventi regionali per il recupero, il reimpiego e la donazione ai fini del riutilizzo di medicinali inutilizzati in corso di validità - Attribuzione alla Giunta regionale della definizione delle caratteristiche dei medicinali idonei alla raccolta, alla restituzione e alla donazione nonché dell'individuazione delle verifiche obbligatorie sui medicinali e il soggetto competente per le verifiche.**  
 - Legge della Regione Campania 11 aprile 2018, n. 18 (Interventi regionali per il recupero, il reimpiego e la donazione ai fini del riutilizzo di medicinali inutilizzati in corso di validità), art. 3, comma 1, lettere a) e d). ..... Pag. 69





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 147

*Sentenza 22 maggio - 11 luglio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Professioni - Istituzione del servizio di sociologia del territorio - Definizione di compiti, attività e requisiti degli operatori sociologi - Copertura finanziaria dei relativi oneri.**

- Legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3 e 4, lettera *a*), 2, comma 1, 3 e 4, della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 21-27 luglio 2017, depositato in cancelleria il 28 luglio 2017, iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2017.

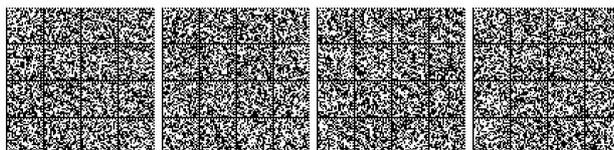
Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 21 luglio 2017, depositato in cancelleria il 28 luglio 2017 e iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma della Costituzione, gli artt. 1, commi 3 e 4, lettera *a*); 2, comma 1; 3 e 4, della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania).



1.1.- Il ricorrente, dopo aver analizzato il contenuto degli artt. 1, commi 3 e 4, lettera *a*), 2, comma 1, e 3 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, che istituiscono il Servizio di sociologia del territorio, definendo compiti, attività e requisiti degli operatori sociologi, ritiene che questi, ponendosi in contrasto con le norme interposte di cui all'art. 1 della legge 23 marzo 1993, n. 84 (Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale) e di cui all'art. 12 della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), violino il principio fondamentale della legislazione che riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali nella materia delle «professioni», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia, al riguardo, che questa Corte ha costantemente affermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle «professioni» deve rispettare il principio fondamentale secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni solo la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Inoltre, a parere del ricorrente, le norme impugnate, attribuendo ai sociologi lo svolgimento, in via esclusiva, di attività che l'art. 1 della legge n. 84 del 1993 riserva, invece, alla professione di assistente sociale, violerebbero anche i principi di «razionalità» e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui, rispettivamente, agli artt. 3 e 97 Cost.

Infine, dopo aver rilevato che la figura dell'operatore sociologo non risulta contemplata nel Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale del comparto delle «Regioni-Autonomie locali» del 31 marzo 1999 (che disciplina, ai sensi dell'art. 1, il sistema di classificazione professionale del personale con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato e determinato, escluso solo quello con qualifica dirigenziale, del comparto Regioni e Autonomie locali), il ricorrente sostiene che le norme impugnate, introducendo una nuova disciplina dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile tramite i contratti collettivi, violerebbero anche l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile».

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 4 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, sostenendo che tale disposizione, secondo cui l'amministrazione regionale provvede agli oneri conseguenti all'istituzione del «Servizio di sociologia del territorio» con le risorse disponibili per la realizzazione dei Piani sociali di zona, non contiene alcuna quantificazione di tali oneri di spesa, ponendosi, conseguentemente, in contrasto con l'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), a tenore del quale «[I]e leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali», e con il principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

A conforto di tale tesi, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama, in particolare, la sentenza di questa Corte n. 181 del 2013 che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che non quantificava gli oneri finanziari derivanti dalla sua applicazione, ha affermato che il comma 1 dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009 specificativo «del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa o dell'onere, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita». In proposito, il ricorrente evidenzia, inoltre, che la Corte ha, più volte, precisato che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 359 del 2007), chiarendo che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenza n. 213 del 2008).

2.- Il 10 agosto 2017 la Regione Campania si è costituita in giudizio sostenendo l'infondatezza del ricorso, senza, tuttavia, motivare al riguardo. Successivamente, il 27 aprile 2018, la difesa regionale ha depositato una memoria, affermando, in particolare, l'inammissibilità delle censure relative all'art. 2 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 e, comunque, l'infondatezza delle questioni.

2.1.- A fondamento della dedotta inammissibilità, la difesa della Regione eccepisce che le previsioni dell'art. 2 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 non implicherebbero, in alcun modo, considerate ex se, che l'espletamento del nuovo servizio regionale debba essere svolto da un operatore sociologo piuttosto che da un assistente sociale.

2.2.- Nel merito, la Regione Campania ritiene infondate tutte le censure avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Le norme impugnate, a parere della difesa regionale, non istituirebbero, infatti, una nuova figura professionale, limitandosi a prevedere, nell'ambito del sistema dei servizi sociali regionali, il «Servizio di sociologia del territorio», al solo scopo di garantire ai cittadini un più efficace accesso alle prestazioni sociali attinenti alle discipline sociologiche.



Più precisamente, la Regione Campania avrebbe inteso istituire il Servizio di sociologia del territorio per ciascun ambito territoriale e, in un'ottica di efficienza, avrebbe previsto in esso la presenza di almeno un operatore sociologo. Nessuna nuova professione verrebbe, quindi, istituita dalle norme impugnate, come comprovato dalla circostanza che le disposizioni censurate non individuano per l'operatore sociologo né un percorso professionale, né un percorso formativo, né stabiliscono requisiti o criteri specifici volti a consentire l'accesso alle relative mansioni.

La difesa regionale ritiene insussistente anche l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile». La legge regionale, ad avviso della parte resistente, non conterrebbe, infatti, alcuna regolamentazione di istituti tipici del rapporto di lavoro.

In particolare, la Regione evidenzia che il mancato riferimento al profilo del sociologo nel Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL), comparto Regioni ed Autonomie locali, del 31 marzo del 1999, che disciplina il sistema di classificazione professionale del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato, non assume alcun rilievo nel caso, in quanto i profili professionali sono indicati, per ciascuna categoria, a titolo meramente esemplificativo e non tassativo.

A parere della Regione, infine, sarebbe infondato anche il motivo di ricorso con cui si denuncia l'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 4 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, per l'asserito contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., con riferimento alla norma interposta di cui all'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009. Ciò in quanto il legislatore regionale avrebbe espressamente previsto, nell'impugnata disposizione, che dall'attuazione della legge reg. n. 13 del 2017 non derivino ulteriori oneri e spese a carico del bilancio regionale, stabilendo che all'esecuzione della legge si provveda con le risorse già stanziare e disponibili per la realizzazione dei piani sociali di zona.

### *Considerato in diritto*

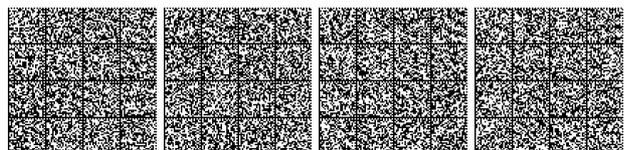
1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a); 2, comma 1; 3 e 4, della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania).

Il ricorrente sostiene che le disposizioni impugnate di cui agli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a), 2, comma 1, e 3 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, che istituiscono il Servizio di sociologia del territorio, definendo compiti, attività e requisiti degli operatori sociologi, contrastando con le norme statali previste dall'art. 1 della legge 23 marzo 1993, n. 84 (Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale) e dall'art. 12 della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), violano il principio fondamentale della legislazione statale che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di «professioni», riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali, nonché, attribuendo ai sociologi lo svolgimento, in via esclusiva, di compiti e attività operative che l'art. 1 della legge n. 84 del 1993 riserva, invece, alla professione di assistente sociale, violano i principi di razionalità e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Le dette norme, inoltre, ad avviso del ricorrente, disciplinando rapporti di diritto privato regolati dal codice civile tramite i contratti collettivi, violerebbero anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 4 della medesima legge reg. Campania n. 13 del 2017, ritenendo che questa disposizione, secondo cui l'amministrazione regionale provvede agli oneri conseguenti all'istituzione del «Servizio di sociologia del territorio» con le risorse disponibili per la realizzazione dei Piani sociali di zona, non quantificando gli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge, si ponga in contrasto con l'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), a tenore del quale «[l]e leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali», violando così il principio di copertura finanziaria stabilito dall'art. 81, terzo comma, Cost.

La mancata quantificazione degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della nuova legge regionale renderebbe, infatti, a parere del ricorrente, assolutamente inadeguato il rinvio, contenuto nella norma impugnata, alle risorse disponibili per la realizzazione dei piani sociali di zona, in quanto gli oneri conseguenti all'applicazione della legge potrebbero essere di entità superiore alla capienza delle risorse disponibili.



2.- La Regione Campania si è costituita in giudizio chiedendo, preliminarmente, di dichiarare l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 2 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 e, comunque, la non fondatezza di tutte le questioni sollevate.

3.- Deve, innanzitutto, essere respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale, in quanto tale eccezione, fondata sull'assunto che l'espletamento del nuovo servizio regionale possa essere svolto, indifferentemente, da un assistente sociale piuttosto che da un operatore sociologo, riguarda, in realtà, il merito delle questioni in esame. Ciò in quanto l'art. 2 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, elencando i compiti e le attività del Servizio di sociologia del territorio, appare indispensabile, nell'economia del testo normativo, per ricostruire le funzioni assegnate ai sociologi e oggetto delle censure.

4.- Le questioni possono essere esaminate nell'ordine risultante dal ricorso.

5.- Le questioni aventi ad oggetto gli artt. 1, commi 3 e 4, lettera *a*), 2, comma 1, 3 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 non sono fondate con riferimento ai parametri costituzionali evocati, anche se va dichiarata comunque l'illegittimità costituzionale di tali disposizioni in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, come di seguito specificato.

Invero, questa Corte, con orientamento ormai costante, ha affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (sentenza n. 98 del 2013).

Nel caso in esame, però, le norme impugnate non introducono alcuna nuova figura professionale, limitandosi ad istituire un nuovo servizio sociale regionale, il Servizio di sociologia del territorio, da garantire in ogni ambito territoriale con la presenza di almeno un operatore sociologo.

Inoltre, l'art. 3 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 precisa che l'istituito Servizio di sociologia del territorio si avvale per «lo svolgimento delle proprie funzioni di sociologi professionisti che esercitano la professione ai sensi di legge», facendo inequivoco rinvio alla disciplina statale vigente in materia.

Sotto altro profilo, neppure potrebbe ritenersi che le disposizioni impugnate attribuiscono ai sociologi funzioni che l'art. 1 della legge n. 84 del 1993 assegna, invece, alla professione di assistente sociale. L'intervento «per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio» è, infatti, attribuito dalla disciplina statale agli assistenti sociali, ma ciò non esclude, evidentemente, che, in una ottica professionale diversa, possano intervenire nella medesima situazione, data la genericità della previsione normativa, anche altri professionisti.

Questa necessaria (e indispensabile) interferenza di funzioni tra professioni è, d'altronde, riconosciuta anche dalla recente legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute) che, all'art. 5, istituendo l'area delle professioni sociosanitarie, indica la necessità di individuare «nuovi profili professionali sociosanitari», che «non trovino rispondenza in professioni già riconosciute», e riconduce nella detta area i «preesistenti profili professionali di operatore socio-sanitario, assistente sociale, sociologo ed educatore professionale».

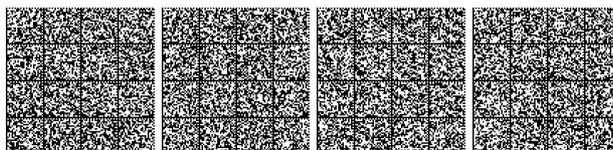
L'impianto complessivo, lo scopo ed il contenuto precipuo della impugnata legge regionale possono, quindi, essere intesi come volti semplicemente ad assicurare ai cittadini della Regione Campania una serie di servizi specifici della professione del sociologo, senza interferire in alcun modo nell'ambito delle competenze attribuite a questo dalla disciplina statale.

Alla luce di tali considerazioni appaiono infondate anche le dedotte violazioni del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost. Ciò in quanto nessuna violazione dei detti principii può discendere dalle norme denunciate che, come rilevato, non disciplinano una professione, ampliandone o restringendone le attività di spettanza, ma si limitano ad istituire un servizio regionale aperto anche ai laureati in sociologia.

Né, infine, ricorrono, nel caso, gli estremi di una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che assegna alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

Le disposizioni impugnate non contengono, infatti, alcuna statuizione volta a regolamentare istituti tipici riconducibili alla materia dell'ordinamento civile di competenza legislativa statale. Peraltro, nessun pregio potrebbe attribuirsi al fatto che l'operatore sociologo non risulti contemplato tra le figure professionali prese in considerazione dal CCNL Regioni ed Autonomie locali del 31 marzo 1999, in quanto le relative previsioni non hanno carattere tassativo.

6.- Nondimeno, come si è detto, la questione avente ad oggetto l'art. 4 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 è fondata con riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.



L'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, inserito nel Titolo V della stessa legge (La copertura finanziaria delle leggi), dispone, in relazione agli oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico, che: «[l]e leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali». Detta disposizione, specificativa del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita.

Dall'esame della disposizione impugnata si evince, con chiarezza, che la norma scrutinata non contiene alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione della legge reg. Campania n. 13 del 2017.

Né potrebbe ritenersi che la legge in questione non implichi nuove e maggiori spese, come invece sostenuto dalla difesa regionale, considerato che questa istituisce un nuovo servizio sociale regionale, il Servizio di sociologia del territorio, di cui garantisce l'attivazione, in ogni ambito territoriale, con la presenza di almeno un operatore sociologo.

Neppure, in assenza della quantificazione della spesa, potrebbe considerarsi adeguato il rinvio fatto dalla norma censurata alle risorse disponibili per la realizzazione dei piani sociali di zona «nell'ambito della dotazione della Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), Programma 7 (Programmazione e governo della rete dei servizi socio-sanitari e sociali), Titolo 1 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019». Ciò in quanto, evidentemente, l'ammontare della spesa potrebbe essere superiore a quello delle risorse disponibili.

Dunque, l'art. 4 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 contrasta con l'art. 81, terzo comma, Cost. e, pertanto, ne deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale.

7.- Va rilevato che tutte le disposizioni della legge reg. Campania n. 13 del 2017, compresi gli artt. 5 e 6 non impugnati, recanti, rispettivamente, le disposizioni transitorie e quelle di disciplina dell'entrata in vigore della legge, sono funzionali all'istituzione del Servizio di sociologia del territorio e all'inserimento di tale servizio nell'ambito dei piani sociali di zona.

Ne deriva l'inscindibile connessione esistente tra l'art. 4 e tutte le altre disposizioni della legge reg. Campania n. 13 del 2017, insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento, per cui l'illegittimità costituzionale del primo deve estendersi in via consequenziale alle seconde, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 5 e 6 della legge della Regione Campania n. 13 del 2017.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

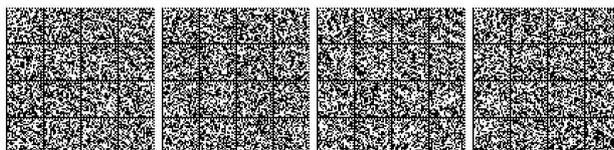
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 148

*Sentenza 5 giugno - 11 luglio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Caccia - Pesca - Atti di ostruzionismo o di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria, piscatoria - Disciplina sanzionatoria.**

- Legge della Regione Veneto 17 gennaio 2017, n. 1 (Norme regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio" e alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 "Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto").

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Veneto 17 gennaio 2017, n. 1 (Norme regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio" e alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 "Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 17-22 marzo 2017, depositato in cancelleria il 27 marzo 2017, iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso n. 33 del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto in via principale questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la legge della Regione Veneto 17 gennaio 2017, n. 1 (Norme regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio" e alla legge regionale 28 aprile



1998, n. 19 «Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto»), per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), nonché 3, 25 e 27 della Costituzione.

1.1.- L'art. 1 della legge regionale impugnata inserisce nella legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), l'art. 35-*bis* (Disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e molestie agli esercenti l'attività venatoria), che così dispone: «1. Chiunque, con lo scopo di impedire intenzionalmente l'esercizio dell'attività venatoria ponga in essere atti di ostruzionismo o di disturbo dai quali possa essere turbata o interrotta la regolare attività di caccia o rechi molestie ai cacciatori nel corso delle loro attività, è punito con la sanzione amministrativa da euro 600,00 a euro 3.600,00. 2. All'accertamento e alla contestazione delle violazioni procedono gli organi cui sono demandate funzioni di polizia. 3. La Regione esercita le funzioni amministrative riguardanti l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge e ne introita i proventi. 4. Non integrano, in ogni caso, la fattispecie di cui al comma 1, gli atti rientranti nell'esercizio dell'attività agricola, di cui all'articolo 2135 del Codice Civile, nel rispetto dell'articolo 842 del Codice Civile».

Il successivo art. 2, a sua volta, inserisce, nella legge della Regione Veneto 28 aprile 1998 n. 19 (Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto), l'art. 33-*ter* (Disturbo all'esercizio dell'attività piscatoria e molestie agli esercenti l'attività piscatoria), dal seguente tenore: «1. Chiunque, con lo scopo di impedire intenzionalmente l'esercizio dell'attività piscatoria ponga in essere atti di ostruzionismo o di disturbo dai quali possa essere turbata o interrotta la regolare attività di pesca o rechi molestie ai pescatori nel corso delle loro attività, è punito con la sanzione amministrativa da euro 600,00 a euro 3.600,00. 2. All'accertamento e alla contestazione delle violazioni procedono gli organi cui sono demandate funzioni di polizia. 3. La Regione esercita le funzioni amministrative riguardanti l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge e ne introita i proventi».

L'art. 3, infine, contiene la clausola di neutralità finanziaria.

2.- Secondo il ricorrente, le disposizioni sopra riportate inciderebbero su materie riservate alla competenza legislativa statale dall'art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), Cost.

Infatti, sanzionando a titolo di illecito amministrativo comportamenti quali il «disturbo», l'«ostruzionismo» e la «molestia», esse colpirebbero «condotte emulative dirette al solo fine di arrecare nocumento a beni fondamentali quali l'integrità delle persone e la sicurezza, sussumibili nella categoria dell'ordine pubblico e della sicurezza, sulle quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva» (art. 117, comma secondo, lettera *h*, Cost.).

A supporto della propria censura, viene rilevato che le condotte prese in esame dalla legge regionale impugnata sarebbero agevolmente riconducibili alla fattispecie di reato di cui all'art. 660 del codice penale, posto che le condotte di disturbo o molestia - coincidenti con quelle contemplate dalla impugnata legge regionale - avrebbero per indefettibile presupposto il loro compimento in luogo pubblico o aperto al pubblico (tali essendo i luoghi tipici in cui si svolgono le attività venatoria e piscatoria) e che sarebbe senza dubbio meritevole di biasimo la finalità della condotta diretta a recare disturbo a chi svolge un'attività lecita.

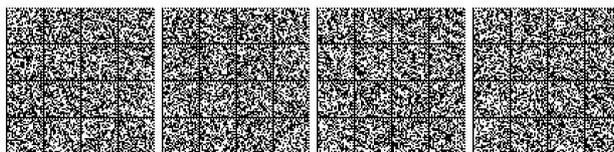
La scelta del legislatore regionale di sanzionare come illecito amministrativo una condotta che è già prevista e punita dalla legge statale a titolo di illecito penale ex art. 660 cod. pen. dimostrerebbe, altresì, l'interferenza della norma regionale con un ambito (l'ordinamento penale, appunto) che alla legislazione regionale è sottratto (ex art. 117, comma secondo, lettera *l*, Cost.)

La legge regionale censurata inciderebbe anche su un'altra materia (l'ordinamento civile) di competenza statale (ai sensi della medesima lettera *l* del citato secondo comma dell'art. 117 Cost.), posto che gli interessi che la legge regionale mirerebbe a tutelare sarebbero già oggetto di una tutela di tipo privatistico, idonea a garantire la risarcibilità dei danni arrecati dalle condotte prese in esame dalle norme impuginate.

Le denunciate disposizioni regionali violerebbero, inoltre, i principi di legalità, razionalità e non discriminazione rinvenibili negli artt. 3, 25 e 27 Cost.

Esse, infatti, sanzionerebbero a titolo di illecito amministrativo condotte descritte in termini generici e privi del sufficiente grado di determinatezza, tali da prospettare difficoltà a livello applicativo e, più in generale, da determinare un contrasto con i principi costituzionali di legalità e razionalità, validi anche per gli illeciti amministrativi ed espressamente richiamati dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

Verrebbe inoltre in rilievo, oltre alla mancata previsione della clausola di riserva «salvo che il fatto non costituisca reato», la considerazione che le sanzioni amministrative introdotte dalle norme regionali in esame (da euro 600,00 a euro 3.600,00) sarebbero decisamente sproporzionate, sia in comparazione con quelle previste dall'art. 35 della legge reg. Veneto n. 50 del 1993, il cui massimo edittale, nei casi più gravi, è fissato in euro 1.200,00 sia rispetto a quelle



previste a carico del cacciatore per le violazioni commesse ai sensi dell'art. 31 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), il cui massimo edittale è inferiore a quello previsto dalla legge regionale impugnata.

L'Avvocatura generale dello Stato rileva, infine, come dall'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Veneto n. 1 del 2017 discenderebbe la necessità di caducare anche il successivo art. 3, in quanto, recando solo una clausola di neutralità finanziaria, sarebbe privo di autonoma portata precettiva.

3.- Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato e sostenendo che il sospetto di illegittimità costituzionale delineato nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe «il frutto di un radicale travisamento della ontologia e della teleologia della legge regionale».

Quest'ultima, infatti, introdurrebbe due fattispecie parallele di sanzioni amministrative, le quali, a differenza di quanto affermato dal ricorrente, non presenterebbero alcuna coincidenza con la fattispecie penale descritta nell'art. 660 cod. pen., né sotto il profilo materiale, né tanto meno sotto il profilo del bene giuridico protetto.

Ed infatti, la disposizione penale punirebbe genericamente qualsiasi comportamento di molestia o di disturbo che sia compiuto in un luogo pubblico o aperto al pubblico, interferendo nell'altrui vita privata e relazionale, mentre, per configurare gli illeciti amministrativi introdotti dalla impugnata legge regionale, non sarebbe sufficiente il compimento di atti diretti a recare molestia, ma occorrerebbe una condotta che illecitamente e scientemente interferisca con il regolare svolgimento delle attività di caccia e di pesca. Si tratterebbe, dunque, di condotte materiali distinte e solo parzialmente sovrapponibili, in ragione, peraltro, dell'ampiezza e della residualità della fattispecie penale.

Tale diversità si dispiegherebbe anche sotto il profilo teleologico, in quanto il bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice sarebbe l'ordine pubblico inteso come pubblica tranquillità, senza che assuma alcun rilievo l'ambito di attività o di vita su cui incide la molestia. Contrariamente, invece, le sanzioni amministrative regionali non mirerebbero in alcun modo a tutelare l'ordine pubblico, avendo come loro finalità primaria ed esclusiva quella di garantire il regolare e ordinato esercizio dell'attività venatoria e piscatoria. Tanto si evincerebbe non solo dalla descrizione della condotta materiale degli illeciti amministrativi, ma anche dal profilo soggettivo degli stessi, che richiede una forma di dolo intenzionale al fine del concretizzarsi dell'illecito, ovverosia lo scopo di impedire l'esercizio dell'attività di caccia o pesca.

La Regione Veneto rileva, inoltre, che le disposizioni de quibus dovrebbero essere ricomprese nell'ambito competenzaale cui afferisce la relativa materia sostanziale, ovverosia la caccia, di spettanza regionale.

A suo parere, andrebbe esclusa qualsivoglia lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale, stante la diversa natura, il differente regime e la distinta finalità perseguita dalla disciplina regionale. D'altronde ben sarebbe ammissibile la compresenza di rimedi penali, amministrativi e civili, senza che derivi alcuna compromissione della legittimità degli uni rispetto agli altri, operando gli stessi su piani diversi e solo accidentalmente sovrapponibili.

Infondato sarebbe anche il secondo motivo di ricorso.

Gli illeciti amministrativi introdotti dalla legge impugnata sarebbero, infatti, descritti in modo esaustivo e dettagliato sia sotto il profilo oggettivo sia sotto il profilo soggettivo.

La condotta materiale sarebbe delineata in maniera puntuale, dovendo consistere in atti di «ostruzionismo» e di «disturbo», ossia comportamenti volontari che si pongono come un ostacolo, un impedimento o un intralcio all'altrui agire. A tale condotta si assocerebbe, poi, uno specifico eventus damni, sostanziandosi nella turbativa o nell'impedimento dell'attività venatoria o piscatoria ovvero in una molestia ai danni del cacciatore o del pescatore nell'esercizio di attività che sono oggetto di una specifica perimetrazione normativa rinvenibile, tra l'altro, nell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 e, ancora, nell'art. 24 della legge reg. Veneto n. 19 del 1998. Sarebbe, infine, richiesto, per l'integrazione dell'illecito, sotto il profilo psicologico, lo scopo di impedire l'esercizio delle predette attività.

Peraltro, per perimetrare la condotta di molestia presa in considerazione dal legislatore regionale, l'interprete avrebbe a propria disposizione la ricca e risalente tradizione interpretativa della fattispecie di cui all'art. 660 cod. pen.

Quanto al rilievo legato alla assenza della clausola di riserva «salvo che il fatto non costituisca reato», la Regione ancora una volta richiama la diversità ontologica e teleologica delle fattispecie disciplinate dalla legge regionale, sottolineando, peraltro, la possibile coesistenza di sanzioni penali ed amministrative.

Con riguardo all'asserita sproporzione della sanzione pecuniaria prevista dalla legge regionale, infine, sostiene che tali fattispecie di illecito amministrativo in esame costituiscono norme di chiusura, strumento di salvaguardia dell'intero sistema, dirette non a sanzionare la violazione di singoli obblighi settoriali ma a salvaguardare il regolare e ordinato svolgimento delle attività venatoria e piscatoria. Ciò giustificherebbe quindi la scelta sanzionatoria e la sua asimmetria rispetto alle ipotesi richiamate dal ricorrente.



*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 25, 27 e 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 17 gennaio 2017, n. 1 (Norme regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio" e alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 "Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto").

Gli artt. 1 e 2 della legge regionale impugnata inseriscono, rispettivamente, l'art. 35-*bis* nella legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio) e l'art. 33-*ter* nella legge della Regione Veneto 28 aprile 1998, n. 19 (Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto), disponendo che venga punito con la sanzione amministrativa da euro 600,00 a euro 3.600,00 chiunque, con lo scopo di impedire intenzionalmente l'esercizio dell'attività (rispettivamente) venatoria e piscatoria, ponga in essere atti di ostruzionismo o di disturbo dai quali possa essere turbata o interrotta la regolare attività di caccia o pesca o rechi molestie ai cacciatori o ai pescatori nel corso delle loro attività.

L'art. 3, infine, contiene la clausola di neutralità finanziaria.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la legge nella sua interezza, prospettando una molteplicità di questioni.

3.- Per economia di giudizio, e facendo ricorso al potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre (sentenza n. 98 del 2013), si esamina anzitutto l'eccepta violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, in quanto pregiudiziale sotto il profilo logico-giuridico rispetto a quelle che investono il contenuto della scelta operata con la norma regionale, riferite a parametri non compresi nel Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenza n. 81 del 2017).

4.- La questione è fondata.

5.- Lo scrutinio delle censure implica, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'individuazione dell'ambito materiale al quale vanno ascritte le disposizioni impuginate, tenendo conto della loro *ratio*, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 108 e n. 32 del 2017).

5.1.- In linea di principio, per pacifico orientamento di questa Corte, la disciplina in tema di sanzioni accede a quella sostanziale. Essa, cioè, non costituisce una materia a sé stante e spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile (*ex multis*, sentenze n. 90 del 2013, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004).

Ma nel caso di specie, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Veneto, le sanzioni non possono essere ricondotte alla materia "caccia e pesca". Non si tratta, infatti, di sanzioni amministrative poste a presidio di prescrizioni relative all'esercizio di tali attività, come nel caso dell'art. 35 della legge reg. Veneto n. 50 del 1993 e dell'art. 33 della legge reg. Veneto n. 19 del 1998, che al contrario contengono un elenco di fattispecie di inosservanze di puntuali obblighi e adempimenti posti a carico di coloro che le esercitano.

La condotta presa in considerazione si sostanzia in atti di «ostruzionismo» o «disturbo», rispetto ai quali la caccia e la pesca rilevano solo al fine di delimitare l'ambito delle persone offese e l'elemento psicologico.

La finalità perseguita non è quella di assicurare il rispetto di specifici obblighi settoriali posti dal legislatore per regolamentare l'esercizio delle attività venatoria o piscatoria. È, invece, quella di garantire il diritto all'esercizio delle attività in questione al riparo da interferenze esterne e di prevenire la possibilità di reazione della persona offesa.

5.2.- Le norme impuginate, quindi, attengono a comportamenti che pregiudicano la «ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (tra le altre, sentenze n. 108 del 2017, n. 300 del 2011, n. 274 del 2010, n. 129 del 2009), e in quanto tali sono riconducibili alla materia «ordine pubblico e sicurezza» di cui alla lettera *h*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., pur nella lettura rigorosa che questa Corte ha operato della stessa.

6.- Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 17 gennaio 2017, n. 1 (Norme regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio" e alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 "Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180148

N. 149

*Sentenza 21 giugno - 11 luglio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Condannati alla pena dell'ergastolo per i delitti di cui agli artt. 630 e 289-bis del codice penale, che abbiano cagionato la morte del sequestrato.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 58-*quater*, comma 4.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

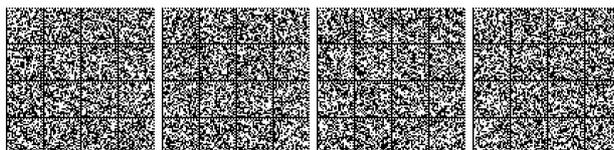
*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale di sorveglianza di Venezia, nella procedura di sorveglianza ad istanza di D. D.A., con ordinanza del 28 aprile 2017, iscritta al n. 119 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2017.



Visto l'atto di costituzione di D. D.A.;  
udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2018 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
udito l'avvocato Annamaria Marin per D. D.A.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale di sorveglianza di Venezia, con ordinanza del 28 aprile 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui prevede che i condannati all'ergastolo per il delitto di cui all'art. 630 del codice penale, che abbiano cagionato la morte del sequestrato, non sono ammessi ad alcuno dei benefici indicati nel comma 1 dell'art. 4-*bis* se non abbiano effettivamente espiato almeno ventisei anni» di pena.

2.- Il giudice rimettente illustra preliminarmente di essere investito di una istanza di concessione del beneficio della semilibertà ai sensi dell'art. 50 ordin. penit., formulata da un condannato all'ergastolo per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione che aveva cagionato la morte del sequestrato, previsto dall'art. 630, terzo comma, cod. pen.

Il Tribunale espone che, al momento del deposito dell'ordinanza di rimessione, l'istante, tenendo conto delle detrazioni di pena conseguite a titolo di liberazione anticipata, aveva espiato ventidue anni, undici mesi e ventidue giorni di detenzione, periodo ampiamente superiore al limite di venti anni di pena espiata cui è normalmente subordinata, ai sensi dell'art. 50, comma 5, ordin. penit., la concessione della semilibertà nei confronti dei condannati all'ergastolo.

Rileva altresì il rimettente che il detenuto istante ha nel frattempo compiuto una rivalutazione critica in relazione al grave reato commesso, dando prova di «eccezionale impegno negli studi universitari» e di «condotta sempre regolare» all'interno dell'istituto penitenziario, dove da alcuni anni lavorava presso un call center gestito da una cooperativa; ed evidenzia come l'istanza di semilibertà sia corredata da un'offerta di contratto di lavoro all'esterno proveniente da altra cooperativa.

Sottolinea infine il Tribunale che, nella specie, non sussistono le condizioni ostative alla concessione dei benefici penitenziari stabilite dall'art. 4-*bis* ordin. penit., dal momento che il detenuto si è trovato sin dall'inizio nell'impossibilità di prestare un'utile collaborazione a norma dell'art. 58-*ter* ordin. penit., essendo le autorità da subito pervenute all'integrale accertamento dei fatti e delle relative responsabilità.

Il Tribunale evidenzia allora come l'unico ostacolo alla concessione del beneficio richiesto sia rappresentato dall'art. 58-*quater*, comma 4, ordin. penit., che preclude la concessione di tutti i benefici indicati nell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge medesima ai condannati per i delitti di cui agli artt. 289-*bis* e 630 cod. pen. che abbiano cagionato la morte del sequestrato, se non abbiano effettivamente espiato almeno i due terzi della pena irrogata o, nel caso dell'ergastolo, almeno ventisei anni.

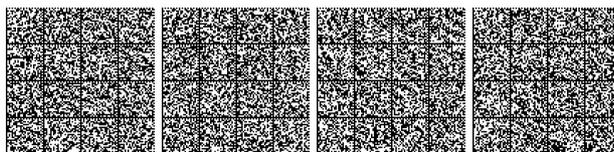
Il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale di tale disposizione, limitatamente alla parte che si riferisce ai condannati all'ergastolo per il delitto di cui all'art. 630, che abbiano cagionato la morte del sequestrato.

2.1.- Preliminarmente, il Tribunale rammenta che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'ineliminabile funzione rieducativa della pena sancita dall'art. 27, terzo comma, Cost. si opporrebbe, nell'ambito del diritto penitenziario, ad una «prevalenza assoluta delle esigenze di prevenzione sociale su quelle di recupero dei condannati» (sentenza n. 189 del 2010), essendo invece criterio «costituzionalmente vincolante» quello che «esclude rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzante caso per caso» (sentenza n. 436 del 1999).

Sottolinea quindi il rimettente che la disposizione censurata «rappresenta un'eccezione in peius rispetto ad un regime già connotato di specialità peggiorativa» come quello sancito dall'art. 4-*bis* ordin. penit., regime caratterizzato dalla «previsione di condizioni temporali di accesso» ai benefici più gravose per coloro che siano stati condannati per i reati menzionati nello stesso art. 4-*bis* rispetto alla generalità degli altri condannati.

Occorrerebbe pertanto verificare, ad avviso del Tribunale, «se tale eccezione - o meglio "ultra-eccezione" rispetto ad una previsione già speciale - sia costituzionalmente sorretta da un autonomo criterio di ragionevolezza nel quadro del rispetto del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost.», criterio che dovrebbe peraltro essere «ulteriore ed aggiuntivo rispetto a quello che già sorregge il regime speciale».

Un tale criterio potrebbe in ipotesi ravvisarsi, secondo il rimettente, o in ragioni di ordine oggettivo, e dunque in relazione al maggiore disvalore dei fatti di reato in questione rispetto alle altre ipotesi contemplate dal medesimo art. 4-*bis* ordin. penit.; ovvero in ragioni di tipo soggettivo, in relazione alla maggiore pericolosità espressa dal condannato per uno dei due titoli criminosi cui si riferisce la disposizione censurata rispetto ai condannati per tutti gli altri reati menzionati nell'art. 4-*bis* ordin. penit.



Quanto al primo profilo, il Tribunale nega che possa in linea generale ravvisarsi una maggior gravità del delitto di sequestro di persona qualificato dalla morte della vittima rispetto ad altri gravissimi reati puniti con l'ergastolo, che implicano spesso la causazione della morte di una o più persone (come nel caso paradigmatico della strage), ma che cionondimeno sfuggono al rigoroso regime penitenziario discendente dalla disposizione censurata, a volte non essendo neppure ricompresi nell'elenco dei reati che danno luogo alle preclusioni stabilite dall'art. 4-*bis* ordin. penit.

Né potrebbe, secondo il rimettente, predicarsi in via generale una maggiore pericolosità soggettiva «di chi uccida la vittima precedentemente sequestrata a scopo di estorsione (magari proprio nell'immediatezza del fatto, come nel caso qui in esame esauritosi nell'arco di poche ore) rispetto a chi, in un contesto di criminalità organizzata di tipo mafioso e proprio al fine di agevolare i finalismi illeciti del sodalizio, uccida, in maniera premeditata, futile ed efferata la vittima, precedentemente sequestrata, magari anche al fine di apprendere da questa fatti a sua conoscenza».

Tanto basterebbe, ad avviso del giudice *a quo*, «per dimostrare che la presunzione di maggiore gravità/disvalore attribuita oggettivamente al delitto di cui all'art. 630, comma 3, c.p., o soggettivamente al condannato per tale fatto - tanto da meritarsi un trattamento penitenziario deteriore - è una presunzione irragionevole in quanto contrastante con l'art. 3 Cost., non rispondendo a dati di esperienza generalizzati riassunti nella formula dell'id quod plerumque accidit».

2.2.- Un secondo profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater* ordin. penit. atterrebbe, nella prospettiva del giudice rimettente, alla sua irragionevolezza intrinseca in rapporto alla necessaria finalità rieducativa della pena, ai sensi dell'art. 27, terzo comma, Cost.

Ritiene il Tribunale che la disposizione sospettata di incostituzionalità si porrebbe in contrasto con la «logica della progressione trattamentale penitenziaria che, notoriamente, deve caratterizzare l'espiazione della pena detentiva in rapporto al finalismo di cui all'art. 27 Cost.». In tale ottica, non sarebbe razionale «allineare alla stessa elevatissima quota-parte di espiazione della detenzione (26 anni) il presupposto per la concessione di benefici penitenziari aventi finalità e portate diverse fra loro e tradizionalmente preordinati a costituire una scala di gradualità nell'opera di rieducazione del condannato (dal permesso premio [...] fino alla liberazione condizionale, magari passando per il regime di semilibertà)». Sarebbe dunque «del tutto irrazionale [...] prevedere che l'ergastolano per il delitto ex art. 630, comma 3, c.p. possa accedere ad un permesso premio, magari solo di poche ore, dopo l'espiazione di 26 anni di pena "effettiva", mentre già alla medesima soglia di pena - anzi, quella risultante anche dal computo della liberazione anticipata - il condannato ergastolano per un diverso "reato 4-*bis*" (di pari o maggiore gravità), possa accedere addirittura alla liberazione condizionale».

3.- Con atto depositato il 9 ottobre 2017 si è costituita la parte privata D. D.A. a mezzo del proprio difensore, che ha sostanzialmente ribadito la trama argomentativa dell'ordinanza di rimessione, sottolineando peraltro l'ulteriore profilo di irragionevolezza intrinseca della disciplina censurata consistente nel suo asserito effetto disincentivante la collaborazione processuale del condannato, il quale - a differenza di quanto accade a tutti gli altri condannati all'ergastolo sottoposti al regime di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. - non potrebbe ottenere alcun beneficio premiale in conseguenza di una eventuale scelta di collaborazione, sino a che abbia effettivamente scontato ventisei anni di detenzione.

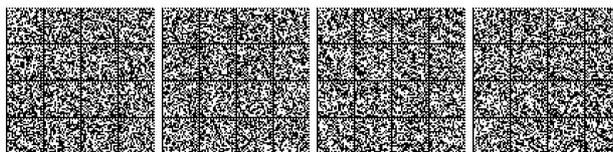
4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di sorveglianza di Venezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui prevede che i condannati all'ergastolo per il delitto di cui all'art. 630 del codice penale, che abbiano cagionato la morte del sequestrato, non sono ammessi ad alcuno dei benefici indicati nel comma 1 dell'art. 4-*bis* se non abbiano effettivamente espiaato almeno ventisei anni di pena».

2.- L'art. 58-*quater* ordin. penit., il cui comma 4 è in questa sede censurato, fu introdotto nella legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento penitenziario dall'art. 1 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203.

Al fine di meglio comprendere lo specifico contesto normativo in cui la disposizione oggetto dei dubbi di costituzionalità si inserisce, appare preliminarmente opportuna una sintetica ricapitolazione di talune coordinate essenziali della novella del 1991, peraltro di pochissimo successiva ad altro intervento normativo - ad opera del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8 (Nuove norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei



testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 15 marzo 1991, n. 82 - in cui erano state introdotte incisive misure volte a contrastare l'odioso, e all'epoca ancora assai diffuso, fenomeno criminoso dei sequestri di persona a scopo di estorsione, tra le quali il sequestro dei beni utilizzabili per far conseguire il prezzo del riscatto (il cosiddetto "blocco dei beni" dei sequestrati e dei loro famigliari).

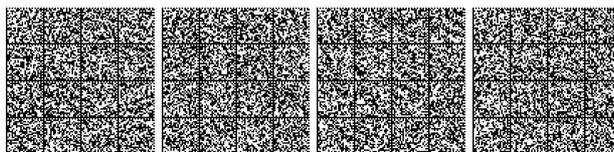
2.1.- Con il menzionato d.l. n. 152 del 1991, il legislatore intese rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata, anche attraverso una serie di modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario del 1975, sul cui impianto aveva inciso in profondità, soltanto qualche anno prima, la legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà). Quest'ultima, più nota come "legge Gozzini", aveva ulteriormente potenziato l'originaria *ratio*, perseguita dalla legge sull'ordinamento penitenziario, di favorire il graduale reinserimento sociale dei condannati a pena detentiva; ciò, in particolare, attraverso il rafforzamento dei benefici per i detenuti che avessero dato prova di partecipazione all'opera rieducativa e la previsione *ex novo* dei permessi premio.

Nel 1991 il legislatore - comprensibilmente allarmato dalle crescenti minacce provenienti dalla criminalità mafiosa, che l'anno seguente sarebbero culminate nelle stragi di Capaci e di via D'Amelio - attuò una prima parziale correzione di rotta rispetto alla filosofia di fondo degli interventi realizzati nel 1975 e nel 1986 sull'ordinamento penitenziario, introducendo un sistema di preclusioni all'accesso ai benefici, applicabile ai condannati per particolari delitti.

Tale sistema si articolava attorno ad un nuovo art. 4-*bis* ordin. penit., che nel suo impianto originario prevedeva una distinzione tra due fasce di condannati. La prima fascia comprendeva i condannati per tutti i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione, per associazione di tipo mafioso di cui all'art. 416-*bis* cod. pen. e per altri delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo o al fine di agevolare tali associazioni, nonché per associazione finalizzata al traffico di stupefacenti e per sequestro di persona a scopo di estorsione: delitti tutti caratterizzati dal necessario, o almeno - come nel caso del sequestro estorsivo - dal normale inserimento del reo in una compagine criminosa, o ancora da sue specifiche connessioni con organizzazioni criminali. Rispetto a tali delitti, il legislatore del 1991 stabilì che i benefici previsti dall'ordinamento penitenziario potessero essere concessi soltanto se, in positivo, fossero stati «acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva». La seconda fascia comprendeva invece i delitti di omicidio, rapina ed estorsione aggravate, nonché di produzione e traffico di ingenti quantità di stupefacenti: delitti, questi, per i quali le connessioni con la criminalità organizzata erano, nella valutazione del legislatore, meramente eventuali, e per i quali il nuovo art. 4-*bis* prevedeva che la concessione dei benefici fosse subordinata al requisito, di carattere negativo, che non vi fossero elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva.

Rispetto poi ai condannati per tutti i delitti menzionati nell'art. 4-*bis* (indipendentemente dal loro inserimento nella prima o nella seconda fascia) il legislatore del 1991 introdusse una serie di soglie temporali rigide per l'accesso ai benefici del lavoro all'esterno, dei permessi premio e della semilibertà, disponendo in particolare che per questi condannati una quota parte (pari a due terzi o, nel caso dei permessi premio, alla metà) della pena dovesse essere espiata necessariamente in carcere. Parallelamente, il nuovo art. 58-*ter* ordin. penit. stabilì, in chiave premiale, che, in caso di collaborazione con la giustizia da parte del detenuto, tali soglie temporali non dovessero più trovare applicazione, con conseguente riespansione della disciplina generale relativa a ciascun beneficio.

L'art. 4-*bis* ordin. penit. fu oggetto, negli anni successivi, di numerose modifiche e integrazioni, che ne conservarono però inalterata la funzione essenziale di norma di sbarramento alla concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei condannati per una serie - sempre più numerosa - di reati, in assenza delle condizioni prescritte dallo stesso art. 4-*bis*; e ciò con lo scopo, in estrema sintesi, di evitare l'uscita dal carcere - anche solo per poche ore - di condannati verosimilmente ancora pericolosi, in particolare in ragione dei loro persistenti legami con la criminalità organizzata. La modifica più incisiva, rispetto all'assetto originario della norma, fu peraltro realizzata già nel 1992, in forza del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, con cui si stabilì che ai condannati per i soli delitti di prima fascia - tra cui il sequestro di persona a scopo di estorsione e il sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione - i benefici previsti dall'ordinamento penitenziario, fatta eccezione per la liberazione anticipata, potessero essere concessi soltanto subordinatamente alla collaborazione con la giustizia da parte del condannato; condizione questa cui furono successivamente affiancate, per effetto delle pronunce di questa Corte (in particolare, sentenze n. 68 del 1995 e n. 357 del 1994), quelle alternative della collaborazione cosiddetta irrilevante e della collaborazione cosiddetta impossibile.



2.2.- Con specifico riguardo ai soli condannati per i delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione ovvero di terrorismo o di eversione, l'originario d.l. n. 152 del 1991, come convertito, introdusse altresì la disposizione di cui all'art. 58-*quater*, comma 4, ordin. penit., mai modificata in seguito e in questa sede censurata, a tenore della quale, nell'ipotesi in cui tali condannati abbiano cagionato la morte del sequestrato, nessuno dei benefici indicati nell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. può essere loro concesso, sino a che non abbiano effettivamente espiato almeno i due terzi della pena irrogata o, nel caso dell'ergastolo, almeno ventisei anni.

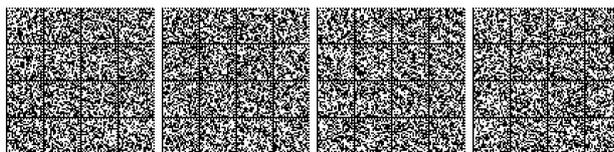
Il richiamo testuale ai «benefici indicati nel comma 1 dell'art. 4-*bis*» consente, oggi, di escludere dalla preclusione stabilita dall'art. 58-*quater* il beneficio della liberazione anticipata. Infatti, l'art. 4-*bis* ordin. penit. - così come novellato ad opera del citato d.l. n. 306 del 1992 e mai più modificato *in parte qua* - espressamente eccettua dal proprio ambito applicativo la liberazione anticipata; con conseguente possibilità, anche per le categorie di condannati indicati dall'art. 58-*quater*, di accumulare le detrazioni di pena (oggi pari a quarantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata) previste dall'art. 54 ordin. penit. sin dall'inizio dell'espiazione della pena. Tuttavia, l'avverbio «effettivamente» contenuto nell'art. 58-*quater* evidenzia l'inequivoca volontà del legislatore di subordinare l'accesso concreto a ciascun beneficio all'integrale espiazione dei due terzi della pena o, nel caso di ergastolo, di ventisei anni; con conseguente inoperatività relativamente ai benefici richiamati, per queste tipologie di condannati, della cosiddetta presunzione di espiazione sancita, in via generale, dall'art. 54, comma 4, ordin. penit., secondo la quale «[a]gli effetti del computo della misura di pena che occorre avere espiato per essere ammessi ai benefici dei permessi premio, della semilibertà e della liberazione condizionale, la parte di pena detratta ai sensi del comma 1 si considera scontata. La presente disposizione si applica anche ai condannati all'ergastolo».

Mentre, dunque, per la generalità dei condannati le soglie temporali di accesso ai singoli benefici possono essere anticipate per effetto delle detrazioni conseguenti alla liberazione anticipata, in proporzione al numero di semestri nei quali la loro partecipazione all'opera di rieducazione sia stata valutata in termini positivi, la soglia dei due terzi di pena o dei ventisei anni nel caso di ergastolo, per le speciali categorie di condannati cui si riferisce l'art. 58-*quater*, non è suscettibile di alcuna riduzione per effetto della liberazione anticipata, pure eventualmente maturata dal condannato per effetto della sua partecipazione all'opera rieducativa durante l'intero corso della sua permanenza in carcere. Con il risultato che, rispetto al caso specifico dei condannati all'ergastolo, le detrazioni di pena virtualmente accumulate a titolo di liberazione anticipata (già inidonee a incidere sul termine finale della pena, che è inflitta a titolo perpetuo) divengono del tutto inutili ai fini pratici, dal momento che - una volta espiati ventisei anni effettivi di pena - le ordinarie soglie temporali per la concessione di tutti gli altri benefici previsti dalla legge sull'ordinamento penitenziario sono già ampiamente scadute.

Tale regime derogatorio rispetto alla disciplina ordinaria è insensibile alla eventuale collaborazione processuale del detenuto, o alle situazioni ad esse equiparate ai sensi dell'art. 4-*bis* ordin. penit. (collaborazione impossibile o irrilevante). La collaborazione, o le situazioni equiparate, restano bensì condizioni per l'accesso a qualsiasi beneficio - eccezion fatta per la liberazione anticipata - da parte dei condannati per i reati indicati dall'art. 58-*quater*, che rientrano, come si è più volte sottolineato, tra quelli di prima fascia per gli effetti dell'art. 4-*bis*; ma la loro collaborazione con la giustizia non comporta il venir meno delle soglie di due terzi della pena o di ventisei anni stabilite dall'art. 58-*quater*. Ciò a differenza di quanto accade per tutti gli altri condannati per i delitti indicati dall'art. 4-*bis*, per i quali la collaborazione con la giustizia rende inoperanti, ai sensi dell'art. 58-*ter*, le più gravose soglie per l'accesso a ciascun beneficio introdotte con la medesima novella del 1991, con conseguente riespansione delle ordinarie soglie applicabili alla generalità dei condannati.

Le preclusioni temporali di cui all'art. 58-*quater* ordin. penit. non si applicano, invece, alla liberazione condizionale prevista dall'art. 176 cod. pen., che non è compresa nell'ambito applicativo dell'art. 4-*bis*, richiamato dallo stesso art. 58-*quater*. Una diversa disposizione situata al di fuori dell'ordinamento penitenziario - l'art. 2 del d.l. n. 152 del 1991, come convertito - consente invero al condannato per sequestro di persona a scopo di estorsione, terrorismo o eversione di accedere alla liberazione condizionale solo subordinatamente alla sua collaborazione con la giustizia, ovvero alla sussistenza di una situazione di collaborazione irrilevante o impossibile; ma, in presenza di tali situazioni, il condannato ben potrà esser ammesso alla liberazione condizionale, anche laddove abbia cagionato la morte del sequestrato, alle stesse condizioni che vigono per ogni altro condannato, compresa dunque - per l'ergastolano - la possibilità di anticipare il termine di ventisei anni stabilito dall'art. 176 cod. pen. per effetto delle detrazioni di pena nel frattempo accumulate a titolo di liberazione anticipata.

3.- Il quadro normativo sin qui ricostruito restituisce una disciplina penitenziaria nel suo complesso pesantemente deteriorata per i condannati all'ergastolo o a pena temporanea per i delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione, terrorismo o eversione che abbiano cagionato la morte della vittima: e ciò non solo rispetto alla generalità dei condannati, ma anche rispetto ai condannati per gli altri delitti cui si applicano le preclusioni di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., compresi quelli di prima fascia, per i quali la concessione dei benefici è subordinata alla loro collaborazione con la giustizia o alle situazioni equiparate.



Limitando l'analisi comparativa ai soli condannati all'ergastolo per i delitti indicati dall'art. 58-*quater* ordin. penit. - i soli coinvolti dalla questione di legittimità costituzionale oggi sottoposta all'esame di questa Corte -, conviene in particolare evidenziare i seguenti profili differenziali del regime agli stessi applicabile, rispetto a quello applicabile alla generalità degli altri condannati all'ergastolo, soggetti o non alle preclusioni di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit.

La generalità degli ergastolani non sottoposti al regime di cui all'art. 58-*quater* ordin. penit. può di regola essere ammessa: *a*) al lavoro all'esterno, dopo l'espiazione di almeno dieci anni (art. 21, comma 1 ultima proposizione, ordin. penit.), riducibili sino a un minimo di otto anni in conseguenza dell'integrale riconoscimento delle detrazioni di pena conseguenti alla liberazione anticipata; *b*) ai permessi premio, dopo l'espiazione, parimenti, di dieci anni (art. 30-*ter*, comma 2, lettera d, ordin. penit.), anch'essi riducibili sino a un minimo di otto anni grazie alla liberazione anticipata; *c*) alla semilibertà, dopo l'espiazione di venti anni (art. 50, comma 5, ordin. penit.), riducibili sino a un minimo di sedici anni grazie alla liberazione anticipata; nonché *d*) alla liberazione condizionale, dopo l'espiazione di ventisei anni (art. 176, terzo comma, cod. pen.), anch'essi riducibili a un minimo di circa ventun anni grazie, ancora, alla liberazione anticipata.

Tutti questi benefici - sempre, naturalmente, subordinati nel caso concreto al positivo riscontro, compiuto dai competenti organi giurisdizionali di sorveglianza, della meritevolezza del condannato in relazione ai requisiti previsti per la concessione di ciascun beneficio - possono essere concessi ai condannati per i delitti previsti dall'art. 4-*bis* ordin. penit. soltanto in presenza delle condizioni stabilite da tale disposizione, finalizzate a impedire l'uscita dal carcere di detenuti ancora socialmente pericolosi: in particolare, per ciò che concerne gli ergastolani condannati (anche o esclusivamente) per delitti di prima fascia, in presenza di una loro collaborazione con la giustizia, o delle situazioni a essa normativamente equiparate.

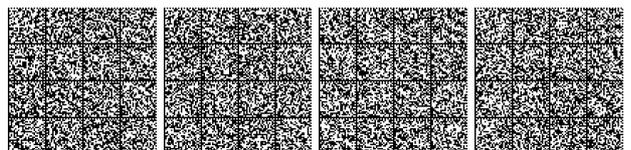
Rispetto invece ai soli condannati all'ergastolo per sequestro di persona a scopo di estorsione, terrorismo o eversione, pur in presenza di una loro collaborazione con la giustizia o delle condizioni equiparate, le soglie di pena poc'anzi indicate non vigono, e vengono in blocco sostituite dall'unica soglia temporale di ventisei anni (non riducibile, come si è sottolineato, per effetto della liberazione anticipata), che vale per l'ammissione sia al lavoro all'esterno, sia ai permessi premio, sia - infine - alla semilibertà. La medesima soglia temporale di ventisei anni vige, come già si è sottolineato, anche rispetto alla liberazione condizionale, in forza della disciplina generale di cui all'art. 176, terzo comma, cod. pen., anche se in relazione a questo solo istituto non opera la preclusione all'anticipazione della soglia temporale di accesso conseguente all'eventuale riconoscimento della liberazione anticipata.

4.- Il giudice *a quo* dubita che questa disciplina derogatoria, con riferimento specifico ai condannati all'ergastolo per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione che abbiano cagionato la morte della vittima, sia compatibile, da un lato, con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della possibile irragionevolezza della disparità di trattamento sin qui evidenziata; e, dall'altro, con l'art. 27, terzo comma, Cost., sotto il profilo di una possibile irragionevolezza intrinseca della disciplina rispetto alla necessaria funzione rieducativa della pena.

5.- Prendendo le mosse dal secondo profilo di censura, che all'evidenza coinvolge in realtà il combinato disposto degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., il dubbio prospettato dal giudice rimettente deve ritenersi senz'altro fondato.

L'appiattimento all'unica e indifferenziata soglia di ventisei anni per l'accesso a tutti i benefici penitenziari indicati nel primo comma dell'art. 4-*bis* ordin. penit. si pone, infatti, in contrasto con il principio - sotteso all'intera disciplina dell'ordinamento penitenziario in attuazione del canone costituzionale della finalità rieducativa della pena - della «progressività trattamentale e flessibilità della pena» (sentenza n. 255 del 2006; in senso conforme, sentenze n. 257 del 2006, n. 445 del 1997 e n. 504 del 1995), ossia del graduale reinserimento del condannato all'ergastolo nel contesto sociale durante l'intero arco dell'esecuzione della pena.

Tale principio si attua, nel disegno della legge sull'ordinamento penitenziario, nell'ambito di un percorso ideale le cui prime tappe sono rappresentate dall'ammissione al lavoro all'esterno e dalla concessione di permessi premio, volti questi ultimi a stimolare la «regolare condotta» del detenuto, attestata dall'aver questi manifestato «costante senso di responsabilità e correttezza nel comportamento personale, nelle attività organizzate negli istituti e nelle eventuali attività lavorative o culturali» - art. 30-*ter*, commi 1 e 8, ordin. penit. -, e già definiti da questa Corte, con sentenza n. 403 del 1997, «uno strumento [...] spesso insostituibile per evitare che la detenzione impedisca del tutto di coltivare interessi affettivi, culturali o di lavoro», funzionale a «perseguire efficacemente quel progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa». Il percorso di progressivo reinserimento sociale dell'ergastolano prosegue poi, in caso di esito positivo di questi primi esperimenti, con la sua ammissione al più incisivo beneficio della semilibertà, che comporta l'autorizzazione a «trascorrere parte del giorno fuori dall'istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale» (art. 48, primo comma, ordin. penit.); ed è destinato ad avere il suo culmine nella concessione della liberazione condizionale, subordinata all'accertamento che il condannato «abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento» (art. 176, primo comma, cod. pen.) e caratterizzata dall'integrale sospensione dell'esecuzione della pena residua, che si estinguerà laddove non intervengano cause di revoca nei cinque anni successivi alla sua concessione (art. 177, secondo comma, cod. pen.).



La disciplina in questa sede censurata sovverte irragionevolmente questa logica gradualistica, per ciò che concerne i soli condannati all'ergastolo a titolo di sequestro di persona a scopo di estorsione, terrorismo o eversione; e per di più consente che tali condannati possano teoricamente accedere alla liberazione condizionale - per effetto delle detrazioni maturate a titolo di liberazione anticipata - in un momento anteriore a quello, pari a ventisei anni, in cui sarà loro possibile accedere ai permessi premio, al lavoro all'esterno e alla semilibertà: benefici, questi ultimi, concepiti dal legislatore come naturalmente prodromici rispetto alla liberazione condizionale, che implica la completa (e potenzialmente definitiva) uscita dal carcere del condannato.

Con il connesso rischio che la semilibertà - pur in presenza di una continua e fattiva partecipazione all'opera rieducativa in carcere - venga in concreto negata al condannato stesso alla scadenza dei ventisei anni, proprio in ragione dell'assenza di sue previe positive esperienze al di fuori delle mura penitenziarie nel secondo decennio di espiazione della pena, sulla base del costante insegnamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui la semilibertà - in quanto misura alternativa alla detenzione che consente al detenuto di trascorrere parte del giorno all'esterno, sia pure in attività lavorative e socializzanti - non può essere deliberata se non all'esito di previe e positive esperienze di concessione di altre misure alternative meno impegnative, nel medesimo contesto territoriale di fruizione della semilibertà (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 29 settembre 2009, n. 41914 e 14 ottobre 2008, n. 40992); principio che ben potrebbe essere esteso, a maggior ragione, alla stessa liberazione condizionale, alla quale pure il condannato potrebbe teoricamente accedere anche prima dei ventisei anni.

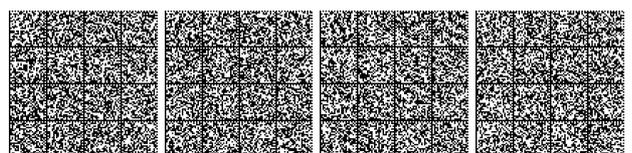
6.- A tale profilo di irragionevolezza intrinseca della disciplina nel prisma della funzione rieducativa della pena denunciato dal giudice rimettente può, d'altra parte, aggiungersi l'ulteriore considerazione che la disposizione censurata, sterilizzando ogni effetto pratico delle detrazioni di pena a titolo di liberazione anticipata sino al termine di ventisei anni, riduce fortemente, per il condannato all'ergastolo, l'incentivo a partecipare all'opera di rieducazione, in cui si sostanzia la *ratio* dello stesso istituto della liberazione anticipata (sentenze n. 186 del 1995 e n. 276 del 1990).

Al riguardo, va infatti ribadito che l'unica conseguenza pratica delle detrazioni di pena conseguenti alla liberazione anticipata per il condannato all'ergastolo - per il quale potenzialmente il fine pena è "mai" - consiste proprio nel meccanismo di anticipazione dei termini per la concessione dei singoli benefici; meccanismo che costituisce, sin dal primo semestre di pena, un potente stimolo per l'ergastolano a partecipare al programma rieducativo, in vista - in particolare - del possibile accesso ai primi benefici, una volta raggiunto il traguardo di otto anni dall'inizio della pena (sentenza n. 274 del 1983).

Dilazionando invece sino al termine di ventisei anni (riducibile a circa ventun anni ai soli fini della liberazione condizionale, con tutte le difficoltà pratiche appena evidenziate che potrebbero ostare in concreto a una sua concessione in assenza di previe esperienze di uscite temporanee dal carcere) la possibilità di accedere a qualsiasi beneficio penitenziario, compresi i permessi premio, è assai probabile che il condannato all'ergastolo per i due titoli di reato che vengono qui in considerazione possa non avvertire, quanto meno in tutta la prima fase di esecuzione della pena, alcun pratico incentivo ad impegnarsi nel programma rieducativo, in assenza di una qualsiasi tangibile ricompensa in termini di anticipazione dei benefici che non sia proiettata in un futuro ultraventennale, percepito come lontanissimo nell'esperienza comune di ogni individuo (sentenza n. 276 del 1990).

In tal modo, la disciplina ora all'esame di questa Corte finisce per frustrare la finalità essenziale della liberazione anticipata, la quale costituisce però un tassello essenziale del vigente ordinamento penitenziario (sentenza n. 186 del 1995) e della filosofia della risocializzazione che ne sta alla base; filosofia che, a sua volta, costituisce diretta attuazione del precetto costituzionale di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. Tant'è vero che questa Corte ebbe in passato ad affermare l'incostituzionalità dell'esclusione della liberazione anticipata per i condannati all'ergastolo, proprio perché tale meccanismo, fondato sulla verifica in concreto della partecipazione del condannato durante l'intero arco dell'esecuzione della pena, deve ritenersi essenziale perché la pena possa, anche rispetto agli autori dei reati più gravi, esplicare in concreto la propria (costituzionalmente necessaria) funzione rieducativa (sentenza n. 204 del 1974). Proprio in attuazione di tale principio, del resto, lo stesso art. 4-*bis* ordin. penit., nella versione in vigore dal 1992, esclude dalle preclusioni ai benefici, stabilite per particolari categorie di condannati, proprio la liberazione anticipata: la quale è, così, fatta salva per qualsiasi condannato, onde assicurare sempre - persino nei confronti dei detenuti che ancora non abbiano spezzato i propri legami con le associazioni criminali di appartenenza - un adeguato incentivo alla loro partecipazione all'opera rieducativa, cui l'intero trattamento penitenziario deve in ultima analisi essere orientato (sentenza n. 274 del 1983).

7.- Un terzo profilo di irragionevolezza intrinseca della disposizione censurata, in relazione alla necessaria finalità rieducativa della pena, deve infine essere rilevato.

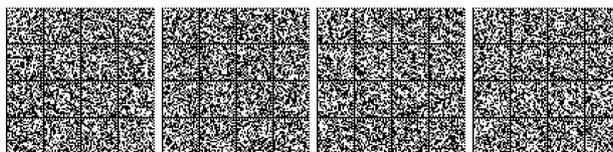


Il carattere automatico della preclusione temporale all'accesso ai benefici penitenziari da essa stabilito per i condannati all'ergastolo impedisce al giudice qualsiasi valutazione individuale sul concreto percorso di rieducazione compiuto dal condannato all'ergastolo durante l'esecuzione della pena stessa, in ragione soltanto del titolo di reato che supporta la condanna. Tale automatismo - e la connessa impossibilità per il giudice di procedere a valutazioni individualizzate - contrasta però con il ruolo che deve essere riconosciuto, nella fase di esecuzione della pena, alla sua finalità di rieducazione del condannato; finalità ineliminabile (sentenza n. 189 del 2010), che deve essere sempre garantita anche nei confronti di autori di delitti gravissimi, condannati alla massima pena prevista nel nostro ordinamento, l'ergastolo (sentenza n. 274 del 1983). In questo senso è orientata la costante giurisprudenza di questa Corte, che ha tra l'altro indicato come criterio «costituzionalmente vincolante» quello che esclude «rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata e caso per caso» nella materia dei benefici penitenziari (sentenza n. 436 del 1999), in particolare laddove l'automatismo sia connesso a presunzioni iuris et de iure di maggiore pericolosità legate al titolo del reato commesso (sentenza n. 90 del 2017), giacché ove non fosse consentito il ricorso a criteri individualizzanti «l'opzione repressiva fini[rebbe] per relegare nell'ombra il profilo rieducativo» (sentenza n. 257 del 2006), instaurando di conseguenza un automatismo «sicuramente in contrasto con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della pena» (sentenza n. 255 del 2006; in senso conforme, sentenze n. 189 del 2010, n. 78 del 2007, n. 445 del 1997, n. 504 del 1995).

Una volta che il condannato all'ergastolo abbia raggiunto, nell'espiazione della propria pena, soglie temporali ragionevolmente fissate dal legislatore, e abbia dato prova di positiva partecipazione al percorso rieducativo, eventuali preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari possono dunque legittimarsi sul piano costituzionale soltanto laddove presuppongano pur sempre valutazioni individuali, da parte dei competenti organi giurisdizionali, relative alla sussistenza di ragioni ostative di ordine specialpreventivo - sub specie di perdurante pericolosità sociale del condannato -; valutazioni, queste ultime, che non potrebbero del resto non riverberarsi negativamente sulla stessa analisi del cammino di risocializzazione compiuto dal condannato stesso, e che per questo motivo possono ritenersi coerenti con il principio della non sacrificabilità della funzione rieducativa sull'altare di ogni altra, pur legittima, funzione della pena (sentenze n. 78 del 2007, n. 257 del 2006, n. 68 del 1995, n. 306 del 1993 e n. 313 del 1990).

Incompatibili con il vigente assetto costituzionale sono invece previsioni, come quella in questa sede censurata, che precludano in modo assoluto, per un arco temporale assai esteso, l'accesso ai benefici penitenziari a particolari categorie di condannati - i quali pure abbiano partecipato in modo significativo al percorso di rieducazione, e rispetto ai quali non sussistano gli indici di perdurante pericolosità sociale individuati dallo stesso legislatore nell'art. 4-bis ordin. penit. - in ragione soltanto della particolare gravità del reato commesso, ovvero dell'esigenza di lanciare un robusto segnale di deterrenza nei confronti della generalità dei consociati. Questi ultimi criteri legittimamente possono essere considerati dal legislatore nella fase di comminazione della pena; ma - così come non possono fondare presunzioni assolute nella fase di verifica del grado e dell'adeguatezza delle misure cautelari durante il processo (sentenza n. 331 del 2011) - nemmeno possono, nella fase di esecuzione della pena, operare in chiave distonica rispetto all'imperativo costituzionale della funzione rieducativa della pena medesima, da intendersi come fondamentale orientamento di essa all'obiettivo ultimo del reinserimento del condannato nella società (sentenza n. 450 del 1998), e da declinarsi nella fase esecutiva come necessità di costante valorizzazione, da parte del legislatore prima e del giudice poi, dei progressi compiuti dal singolo condannato durante l'intero arco dell'espiazione della pena.

Tutto ciò in piena coerenza con gli approdi interpretativi cui è recentemente pervenuta la Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha riconosciuto - pur in assenza nel testo convenzionale di una disposizione dal tenore comparabile all'art. 27, terzo comma, della Costituzione italiana - la necessaria inerenza alla dignità della persona, alla cui tutela l'intero sistema dei diritti convenzionali è orientato, della prospettiva della risocializzazione del condannato come componente necessaria dell'esecuzione della pena dell'ergastolo; e da tale premessa ha dedotto l'obbligo, a carico degli Stati contraenti, di consentire sempre che il condannato alla pena perpetua possa espriare la propria colpa, reinserendosi nella società dopo aver scontato una parte della propria pena (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 9 luglio 2013, Vinter e altri contro Regno Unito, paragrafi 111-113). E in piena coerenza, soprattutto, con l'assunto - sotteso allo stesso art. 27, terzo comma, Cost. - secondo cui la personalità del condannato non resta segnata in maniera irrimediabile dal reato commesso in passato, foss'anche il più orribile; ma continua ad essere aperta alla prospettiva di un possibile cambiamento. Prospettiva, quest'ultima, che chiama in causa la responsabilità individuale del condannato nell'intraprendere un cammino di revisione critica del proprio passato e di ricostruzione della propria personalità, in linea con le esigenze minime di rispetto dei valori fondamentali su cui si fonda la convivenza civile; ma che non può non chiamare in causa - assieme - la correlativa responsabilità della società nello stimolare il condannato ad intraprendere tale cammino, anche attraverso la previsione da parte del legislatore - e la concreta concessione da parte del giudice - di benefici che gradualmente e prudentemente attenuino, in risposta al percorso di cambiamento già avviato, il giusto rigore della sanzione inflitta per il reato commesso, favorendo il progressivo reinserimento del condannato nella società.



8.- Le considerazioni che precedono consentono di ritenere assorbita l'ulteriore censura formulata dal rimettente sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento, ex art. 3 Cost., tra i condannati all'ergastolo cui si riferisce la disposizione censurata e la generalità degli altri condannati all'ergastolo.

9.- I profili di illegittimità costituzionale sopra illustrati affliggono tanto la disciplina, in questa sede censurata, applicabile ai condannati all'ergastolo per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione di cui all'art. 630 cod. pen., quanto l'identica disciplina dettata dallo stesso art. 58-*quater*, comma 4, ordin. penit. per i condannati all'ergastolo per il diverso delitto di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione di cui all'art. 289-*bis* cod. pen.

Visto l'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), gli effetti della presente pronuncia devono essere estesi anche alla parte dell'art. 58-*quater*, comma 4, ordin. penit. che si riferisce ai condannati all'ergastolo per il delitto di cui all'art. 289-*bis* cod. pen. che abbiano cagionato la morte del sequestrato.

10.- Questa Corte è consapevole che la presente pronuncia potrebbe a sua volta creare disparità di trattamento rispetto alla disciplina - non sottoposta in questa sede a scrutinio di legittimità - dettata dallo stesso art. 58-*quater*, comma 4, ordin. penit. in relazione ai condannati a pena detentiva temporanea per i delitti di cui agli artt. 289-*bis* e 630 cod. pen. che abbiano cagionato la morte del sequestrato. Tuttavia, tale consapevolezza non può costituire ostacolo alla dichiarazione di illegittimità della disciplina qui esaminata; e ciò in base al costante insegnamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui anche se «[q]ualunque decisione di accoglimento produce effetti sistemici[,] questa Corte non può tuttavia negare il suo intervento a tutela dei diritti fondamentali per considerazioni di astratta coerenza formale» nell'ambito del sistema (sentenza n. 317 del 2009). Spetterà al legislatore individuare gli opportuni rimedi alle eventuali disparità di trattamento che si dovessero produrre in conseguenza della presente pronuncia.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui si applica ai condannati all'ergastolo per il delitto di cui all'art. 630 del codice penale che abbiano cagionato la morte del sequestrato;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 4, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui si applica ai condannati all'ergastolo per il delitto di cui all'art. 289-*bis* del codice penale che abbiano cagionato la morte del sequestrato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

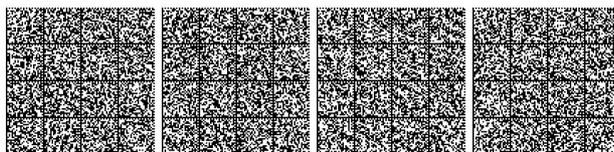
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 150

*Sentenza 22 maggio - 11 luglio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ambiente - Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti - Sospensione, per il periodo di un anno, del rilascio di autorizzazioni di deposito di rifiuti e dei connessi procedimenti di valutazione ambientale e di autorizzazione integrata ambientale.**

- Legge della Regione Calabria 19 febbraio 2016, n. 8 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti), art. 1.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 19 febbraio 2016, n. 8 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, nel procedimento vertente tra Maio Guglielmo srl e la Regione Calabria, con ordinanza del 7 ottobre 2016, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione della Maio Guglielmo srl e della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Bice Annalisa Pasqualone per Maio Guglielmo srl e Massimiliano Manna per la Regione Calabria.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 7 ottobre 2016, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 19 febbraio 2016, n. 8 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti).

Tale disposizione ha stabilito che nelle more dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti, di cui all'art. 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), restino sospesi per la durata di un anno i procedimenti volti al rilascio di autorizzazioni al deposito di rifiuti (comma 1) ed i sub-procedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di autorizzazione integrata ambientale (AIA) ad essi connessi (comma 2); e ciò allo scopo di garantire la tutela giuridica dell'ambiente ed in considerazione della situazione particolare del territorio calabrese, caratterizzata da una elevata concentrazione di siti di smaltimento.



1.1.- Il giudizio principale è stato promosso dalla società Maio Guglielmo srl per l'annullamento dell'atto con cui la Regione Calabria, nel procedimento volto alla realizzazione di una discarica da collocarsi nel territorio del Comune di Crotona, aveva disposto la sospensione della procedura di valutazione di impatto ambientale e di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, in applicazione della norma oggi censurata.

1.2.- Il rimettente osserva preliminarmente che - nell'attribuire all'amministrazione «il potere/dovere di sospendere provvisoriamente i procedimenti qualora all'entrata in vigore della legge essi siano ancora in corso, in attesa dell'adozione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti e, in ogni caso, per la durata massima di un anno» - la norma denunciata conferisce un potere «privo di spazi decisionali, sia quanto all'an che al quando, essendo rimessa all'amministrazione regionale unicamente una valutazione interpretativa della sussumibilità della fattispecie concreta in quella astratta delineata dal legislatore regionale, poiché in caso di soluzione positiva l'adozione dell'atto di sospensione risulta doverosa sotto ogni profilo»; da ciò fa derivare la rilevanza della questione, poiché l'atto amministrativo impugnato costituisce mera applicazione della norma che ne è posta a fondamento.

1.3.- Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che l'intervento del legislatore regionale avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato, attenendo alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

In particolare, pur osservando che detta ultima materia possiede una naturale vocazione ad impattare ambiti diversi di tutela, oggetto anche di competenza regionale, sottolinea che allo Stato spetta comunque il monopolio del potere legislativo, da attuarsi mediante la fissazione di standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale; e che alle Regioni è consentito apportare deroghe migliorative a tali standard, sempreché l'intervento riguardi materie attribuite alla loro competenza legislativa e si giustifichi per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

Poste tali coordinate, il rimettente rileva che:

- secondo costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina dei rifiuti è pienamente riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»;

- la disposizione censurata, nell'introdurre una sospensione dei procedimenti di autorizzazione al deposito di rifiuti e dei sub-procedimenti connessi, interviene direttamente su tale disciplina, prorogando i termini fissati dalla normativa statale;

- con tale intervento la Regione avrebbe dunque perseguito lo scopo di salvaguardare gli effetti del piano di gestione dei rifiuti di imminente adozione non già accelerandone i tempi di approvazione, ma mediante una sospensione *ex lege* dei procedimenti autorizzativi in corso;

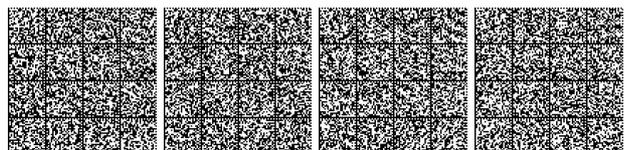
- la disposizione censurata ha così comportato una deroga, quantunque transitoria, agli standard di tutela uniformi fissati dalla legislazione statale; si è verificato, in particolare, un contrasto fra il comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 8 del 2016 e gli artt. 11, 13 e 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, che stabiliscono termini certi per l'istruttoria e la definizione dei procedimenti autorizzativi, nonché fra il comma 2 dello stesso art. 1 e gli artt. 11, 19, 25, 26, 29-*bis*, 29-*ter* e 29-*quater* del medesimo decreto, ove, analogamente, è stabilita la durata massima dei termini di istruttoria e definizione dei sub-procedimenti.

2.- Con atto depositato il 16 febbraio 2017 si è costituita la Maio Guglielmo srl, ricorrente nel giudizio *a quo*, aderendo alle argomentazioni spese dal rimettente a sostegno del prospettato dubbio di illegittimità costituzionale ed assumendo altresì che la disposizione censurata era stata adottata, durante la pendenza del procedimento amministrativo che la riguardava, «al chiaro e non celato intento di non rilasciare il decreto di VIA/AIA, ancorché il progetto da lei proposto non fosse in contrasto con il piano regionale attualmente vigente», e fosse perciò affetta da eccesso di potere, in quanto manifestamente contrastante con il canone di ragionevolezza ed obiettivamente significativa di un uso distorto della discrezionalità.

3.- Con atto depositato il 28 febbraio 2017 si è costituita anche la Regione Calabria, eccependo l'inammissibilità o comunque la non fondatezza della questione.

3.1.- Sotto il primo profilo, ha rilevato che nelle more del giudizio era intervenuta l'approvazione, da parte del Consiglio regionale, del nuovo piano di gestione dei rifiuti e che, pertanto, era venuto meno l'effetto proprio di sospensione del procedimento di cui al ricorso principale, e con esso l'interesse ad agire in capo alla società ricorrente, anche in relazione ad una possibile pretesa risarcitoria, preclusa dall'insussistenza di responsabilità in capo all'amministrazione per l'esercizio di un potere vincolato.

3.2.- Quanto alla non fondatezza della questione, la Regione ha poi richiamato l'evoluzione normativa in tema di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», donde ha desunto la non configurabilità di una materia in senso tecnico così qualificabile, risultando in realtà approntato uno schema di tutele (articolato attraverso i diversi profili materiali con cui si interseca il bene «ambiente», tra i quali il profilo attinente alla gestione dei rifiuti nel territorio) che appare proprio di un sistema trasversale, ove convivono competenze legislative diverse.



Al riguardo ha evidenziato che la stessa giurisprudenza costituzionale riconosce la possibilità per le Regioni di approntare livelli di tutela più elevati di quelli fissati dalla normativa statale; e che nella fattispecie l'intervento normativo era finalizzato alla protezione della salubrità dell'ambiente nel territorio calabrese, da attuarsi mediante la sospensione - in via provvisoria e cautelare - dei procedimenti autorizzativi di nuovi impianti di trattamento dei rifiuti in una situazione caratterizzata da un'elevata concentrazione di siti di smaltimento.

4.- In vista dell'udienza pubblica, la difesa della ricorrente nel giudizio principale ha depositato memoria, ribadendo le ragioni già prospettate a sostegno della fondatezza della censura.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 19 febbraio 2016, n. 8 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti).

Secondo il rimettente, tale disposizione, prevedendo la sospensione, per il termine massimo di un anno, dei procedimenti autorizzativi (e dei sub-procedimenti) riferiti alla valutazione di impatto ambientale (VIA) e all'autorizzazione integrata ambientale (AIA) relativi a nuovi impianti di smaltimento o trattamento dei rifiuti nelle more dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione di cui all'art. 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in quanto la disciplina dei rifiuti rientra nell'ambito della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La disposizione, in particolare, si porrebbe in rapporto di violazione diretta rispetto alla disciplina statale dell'ambiente, comportando una dilazione dei termini per la definizione dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti di trattamento dei rifiuti e dei sub-procedimenti a questi connessi - come determinati dal d.lgs. n. 152 del 2006 - e perciò una deroga in pejus ai livelli di tutela fissati in modo uniforme sull'intero territorio dello Stato.

2.- La Regione Calabria, costituitasi in giudizio, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, assumendo che l'interesse della ricorrente nel giudizio principale sarebbe venuto meno in seguito all'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti e della conseguente sopravvenuta carenza della fattispecie che funge da presupposto alla disposizione.

2.1.- L'eccezione non è fondata.

Per costante orientamento di questa Corte, infatti, una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente, il giudizio di legittimità costituzionale non è suscettibile di essere influenzato dalle eventuali successive vicende di fatto che concernono il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato, come previsto dall'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo approvato il 7 ottobre 2008 (fra le altre, sentenze n. 264 del 2017, n. 242 e n. 162 del 2014, n. 120 del 2013, n. 274 del 2011 e n. 227 del 2010).

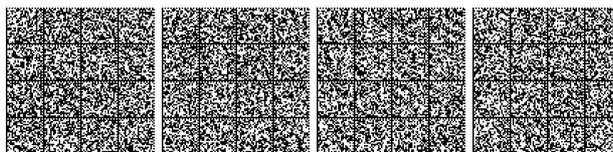
La rilevanza della questione va infatti valutata alla luce delle circostanze di fatto sussistenti al momento dell'ordinanza di remissione e non a quelle sopravvenute, anche ove tali ultime siano tali da incidere sulla persistente attualità dell'interesse ad agire nel giudizio principale (sentenza n. 42 del 2011), permanendo la necessità di sottoporre allo scrutinio di costituzionalità una norma che, come nel caso di specie, abbia comunque prodotto effetti sulle posizioni soggettive dei destinatari.

3.- Nel merito, la questione non è fondata.

3.1.- È ben vero che, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei rifiuti attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata, in base all'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (in tal senso, fra le altre, le sentenze n. 244, n. 154 e n. 101 del 2016, n. 58 del 2015, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011).

E tuttavia, la stessa giurisprudenza ha da tempo negato la possibilità di identificare «una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (sentenza n. 407 del 2002).

Pertanto la tutela dell'ambiente dà luogo a una competenza trasversale, che può incidere su materie diverse, le quali ben possono essere regionali o concorrenti.



Più in particolare, spettano alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 77 del 2017, n. 249 del 2009 e n. 407 del 2002). Tale disciplina, poi, costituisce un limite per gli interventi normativi delle Regioni e delle Province autonome che, pur attenendo a materie di loro competenza, presentano tuttavia profili di interferenza con dette esigenze di tutela dell'ambiente (sentenze n. 180 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014 e n. 314 del 2009).

3.2.- Poste tali premesse, va osservato che il legislatore statale ha disciplinato il settore dei rifiuti nella Parte quarta (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinanti), Titolo I (Gestione dei rifiuti), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Detto decreto attribuisce alle Regioni specifiche funzioni che esse devono esercitare nel rispetto di criteri e procedure stabiliti a livello statale.

Rientrano nel novero di tali funzioni, fra le altre, l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento dei rifiuti, l'indicazione dei criteri per la determinazione delle aree non idonee a tale localizzazione e, soprattutto, l'adozione del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui agli artt. 199 e 200 del d.lgs. n. 152 del 2006, nel quale è ricompresa la delimitazione sul territorio regionale, su richiesta dei Comuni, di "ambiti ottimali" per la gestione integrata dei rifiuti; attribuzione, quest'ultima, che si collega strettamente alle competenze regionali in materia di «governo del territorio».

4.- La disposizione impugnata si collega alla distribuzione nel territorio degli impianti di trattamento dei rifiuti, nella prospettiva dell'imminente approvazione, da parte della Regione Calabria, del nuovo piano di gestione.

È infatti con esplicito riferimento a tale circostanza che la sospensione delle nuove autorizzazioni nelle more dell'adozione del nuovo piano rifiuti viene giustificata «in considerazione della situazione particolare del territorio calabrese, caratterizzata da una elevata concentrazione di siti di smaltimento»; ed al di là di tale riferimento letterale, è evidente l'intento del legislatore regionale di regolamentare l'uso del territorio mediante la previsione di un'adeguata allocazione degli impianti nella prospettiva del rinnovato strumento di pianificazione.

4.1.- A tale riguardo, la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto che la localizzazione degli impianti di smaltimento, quantunque adottata in conformità ai criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali, costituisce esercizio, da parte delle Regioni, di una competenza legislativa loro propria, sia pure concorrente con quella statale, attenendo al «governo del territorio» (sentenza n. 314 del 2009).

D'altro canto, perseguendo finalità di cura del territorio in relazione alle esigenze di contrasto all'emergenza dei rifiuti, la norma impugnata risponde ad interessi funzionalmente collegati con la tutela ambientale; e del resto, di tale necessaria intersezione fra i due profili di intervento può trarsi conferma dal fatto che la stessa normativa statale riconosce che «Il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente, ove adottati» (art. 199, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006).

5.- Ciò posto, non è condivisibile l'opinione del rimettente, secondo cui andrebbe ravvisata una deroga in pejus nella dilazione dei termini massimi stabiliti per la durata dei procedimenti autorizzativi prodotta per effetto della sospensione.

5.1.- Il rimettente non considera, infatti, che la sospensione è unicamente finalizzata a mantenere la situazione esistente, impedendo che prima dell'adozione del nuovo piano di gestione dei rifiuti, necessariamente ispirato a criteri che preservano l'integrità dell'ambiente, siano adottati provvedimenti che possano invece nuocervi, pur essendo formalmente rispettosi delle regole sul procedimento di autorizzazione.

La tutela dell'ambiente così perseguita dalla disposizione censurata, pertanto, non solo è immune da effetti peggiorativi, ma appare al contrario rafforzata, essendo volta a consentire la definitiva approvazione del piano previsto dalla citata legislazione nazionale.

5.2.- A tale proposito, peraltro, va osservato che la disposizione censurata presenta - come risulta espressamente dal titolo stesso dell'intero corpo normativo che la contiene - il contenuto tipico di una "misura di salvaguardia"; essa, pertanto, non viola la legislazione nazionale, ma introduce - piuttosto - una misura di carattere eccezionale e temporaneo, coesistente alla propria natura cautelare.

In relazione alla legittimità delle misure di salvaguardia, la giurisprudenza formatasi nel settore urbanistico - ove il ricorso a tali forme di intervento normativo è tipizzato dal legislatore - ha ritenuto necessario soprattutto che il loro effetto tipico sia contenuto entro un termine ragionevole, così da evitarne una incontrollata protrazione.

Tale requisito sussiste nella specie, poiché la sospensione è prevista per il limite massimo di un anno; termine che appare ragionevole in relazione alla futura adozione del nuovo piano rifiuti.

6.- In conclusione, la questione di legittimità costituzionale non è fondata, perché la disposizione adottata dalla Regione Calabria persegue finalità attinenti a competenze regionali, funzionalmente collegate alla tutela ambientale, e non attenua il livello di protezione dell'ambiente garantito dalla legge statale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 19 febbraio 2016, n. 8 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180150

N. 151

*Sentenza 22 maggio - 11 luglio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ambiente - Sospensione, nelle more dell'approvazione dell'aggiornamento del piano regionale di gestione dei rifiuti e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2016, dei provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni per la realizzazione di impianti di smaltimento rifiuti.**

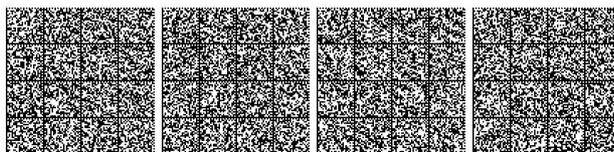
- Legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), art. 1, comma 1, che ha modificato l'art. 47 della legge regionale 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), che ha modificato l'art. 47 della legge di detta Regione 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, nel procedimento vertente tra Alphabio srl e la Regione Basilicata, con ordinanza dell'8 marzo 2017, iscritta al n. 79 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione della Regione Basilicata e l'atto di intervento della Barilla G. e R. Fratelli spa;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Anna Carmen Possidente per la Regione Basilicata e Antonio D'Aloia per la Barilla G. e R. Fratelli spa.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'11 gennaio 2017, il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), che, modificando l'art. 47 della legge di detta Regione 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016), ha disposto che «sino all'approvazione da parte del Consiglio regionale dell'aggiornamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti già adottato dalla Giunta regionale e, in ogni caso, non oltre il 31.12.2016, sono sospesi tutti i provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni sul territorio regionale per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di rifiuti [...]».

1.1.- Il giudizio principale era stato promosso dalla Alphabio srl nei confronti della Regione Basilicata, avverso il silenzio-inadempimento serbato dalla Regione in ordine all'istanza presentata dalla società per il rilascio della valutazione di impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione integrata ambientale (AIA), relative ad un impianto di trattamento di rifiuti da realizzare presso l'insediamento produttivo di San Nicola di Melfi, con conseguente richiesta di ordinare alla Regione di concludere il procedimento con un provvedimento espresso e motivato.

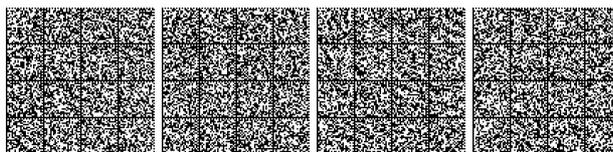
1.2.- Il rimettente dubita anzitutto della legittimità costituzionale della norma in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., osservando che la disciplina dei rifiuti, ancorché interferente con altri interessi e competenze, è riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato, e che pertanto su tale specifica materia non sono ammesse iniziative delle Regioni volte a regolamentare i rispettivi ambiti territoriali.

A suo avviso, la norma apporterebbe comunque una deroga peggiorativa degli standard minimi di tutela fissati dalla normativa statale, in particolare dilatando i termini massimi di durata dei procedimenti stabiliti dagli artt. 26, 29-*bis* e 29-*quater* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), senza indicare alcuna esigenza di garantire livelli di tutela ambientale più elevati.

1.3.- Il rimettente dubita, poi, della legittimità della norma in riferimento all'art. 41 Cost..

Ritiene, in proposito, che dalla sospensione del termine per l'apertura e l'esercizio dell'impianto di trattamento dei rifiuti deriverebbe una compressione dell'iniziativa economica privata non determinata da ragioni di utilità sociale, ovvero di tutela della libertà, della sicurezza e della dignità umana; tali esigenze, infatti, non vengono esplicitate nel provvedimento legislativo, né possono desumersi dalla mera circostanza del programmato aggiornamento del piano regionale di gestione dei rifiuti.

1.4.- In ordine alla rilevanza della questione, il rimettente evidenzia che quest'ultima è idonea ad incidere sulla decisione del giudizio principale, in quanto dall'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale deriverebbe direttamente l'accoglimento del ricorso avverso il silenzio dell'ente intimato; silenzio che non è sostenuto da ragioni diverse dalla presa d'atto della sospensione dei sub-procedimenti di VIA ed AIA disposta sulla base della norma censurata, del resto vincolante per l'amministrazione una volta accertata la sussumibilità della fattispecie concreta in quella astratta delineata dal legislatore regionale.



2.- La Regione Basilicata si è costituita nel giudizio con atto depositato il 26 giugno 2017 ed ha eccepito l'infondatezza della questione.

2.1.- In relazione alla censura riferita all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ha sostenuto che la norma regionale risponderebbe ad esigenze diverse da quelle prospettate dal rimettente, essendo volta ad impedire il cumulo di impianti di trattamento dei rifiuti in un insediamento produttivo interessato dalla presenza di numerose aziende del comparto alimentare; l'intervento normativo andrebbe pertanto meglio ricondotto alle materie «governo del territorio» e «tutela della salute», oggetto di competenza legislativa concorrente.

2.2.- Quanto, poi, al profilo di contrasto con l'art. 41 Cost., la Regione ha posto in luce la rispondenza della sospensione temporanea dei procedimenti ad un criterio di ragionevolezza e solidarietà sociale, e perciò ad esigenze di tutela degli interessi della collettività.

3.- Con atto depositato il 26 giugno 2017 è intervenuta nel giudizio la società Barilla G. e R. Fratelli spa.

Detta società, qualificandosi come contro-interessata pretermessa nel giudizio dinnanzi al TAR Basilicata, ha esposto in fatto di aver proposto ricorso giurisdizionale avverso l'atto di assegnazione del suolo alla Alphabio srl da parte del Consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza, lamentando un grave pregiudizio alla propria attività economica - consistente nella produzione di pani e dolci a lievitazione naturale - a causa della vicinanza di un impianto per il trattamento di rifiuti organici; ha inoltre specificato di aver presentato osservazioni critiche, per le medesime ragioni, nell'ambito della procedura di AIA relativa all'impianto medesimo.

Esposte tali considerazioni quanto all'ammissibilità del proprio intervento, la società ha eccepito l'inammissibilità e l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, osservando che la sospensione era stata adottata a garanzia del rispetto dei limiti uniformi di tutela dell'ambiente già fissati con legge dello Stato, e che, protraendosi per pochi mesi, essa arrecava all'iniziativa economica una limitazione modesta e conforme alle esigenze di tutela della collettività.

In vista dell'udienza pubblica, l'interveniente ha depositato memoria in data 30 aprile 2018, ribadendo le ragioni già prospettate nell'atto di intervento.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), che ha modificato l'art. 47 della legge di detta Regione 4 marzo 2016 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016).

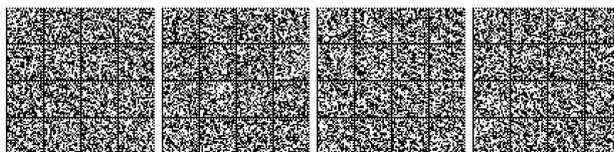
Ad avviso del rimettente, tale disposizione, nel prevedere la sospensione dei provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni sul territorio regionale per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di rifiuti - nelle more dell'aggiornamento del piano regionale di gestione di cui all'art. 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) già adottato dalla Giunta regionale, e comunque per un tempo delimitato entro il 31 dicembre 2016 - invaderebbe un campo di esclusiva competenza statale, poiché la disciplina dei rifiuti rientra nell'ambito della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

In particolare, l'intervento normativo regionale avrebbe concretamente comportato una dilazione dei termini per la definizione dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti di trattamento dei rifiuti e dei sub-procedimenti a questi connessi. Si porrebbe, dunque, in diretta violazione del d.lgs. n. 152 del 2006, dando corpo ad una deroga in pejus ai livelli di tutela uniforme dell'ambiente fissati sull'intero territorio nazionale con legge dello Stato.

La stessa disposizione violerebbe, inoltre, l'art. 41 Cost., comportando una compressione dell'iniziativa economica privata non determinata da ragioni di utilità sociale e neppure giustificata da esigenze di tutela della libertà, della sicurezza e della dignità umana.

2.- Va qui preliminarmente confermata l'ordinanza letta nella pubblica udienza del 22 maggio 2018, con la quale è stato dichiarato ammissibile l'intervento spiegato nel giudizio da Barilla G. e R. Fratelli spa, in quanto - benché non sia parte nel giudizio principale - la stessa è portatrice di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Detta società, infatti, ha proposto ricorso giurisdizionale contro uno degli atti-presupposto della condotta oggetto di sindacato nel giudizio principale, vale a dire l'assegnazione alla Alphabio srl del terreno destinato alla realizzazione della discarica, ed all'esito di tale giudizio è dunque vincolata ogni ulteriore determinazione della Regione circa la possibilità di imporre al terreno detta destinazione.



La decisione adottata nel presente giudizio di legittimità costituzionale, pertanto, è destinata a ripercuotersi sulla posizione soggettiva della società interveniente, che ha già assunto i contorni di un interesse qualificato nel giudizio amministrativo dalla stessa instaurato e deve pertanto ritenersi legittimata ad intervenire (in fattispecie analoga, ancorché nel contesto di un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, sentenza n. 230 del 2017 e ordinanza ad essa allegata).

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

3.1.- È ben vero che, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei rifiuti - e dunque le scelte inerenti alle politiche da perseguire e gli strumenti da utilizzare in concreto - attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata, in base all'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (in tal senso, fra le altre, le sentenze n. 244, n. 154 e n. 101 del 2016, n. 58 del 2015, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011).

E tuttavia, la stessa giurisprudenza ha da tempo negato la possibilità di identificare «una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (sentenza n. 407 del 2002).

Pertanto la tutela dell'ambiente dà luogo a una competenza trasversale, che può incidere su materie diverse, le quali ben possono essere regionali o concorrenti.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, spettano alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 77 del 2017, n. 249 del 2009 e n. 407 del 2002). Tali determinazioni fungono da limite invalicabile per quegli interventi normativi che le Regioni e le Province autonome dettano in materie di loro competenza, interferenti con tale attribuzione dello Stato ed ammissibili alla condizione che siano garantiti i livelli di tutela dell'ambiente previsti dalla legislazione statale (sentenze n. 180 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014 e n. 314 del 2009).

3.2.- Ciò premesso, va rilevato che il legislatore statale ha disciplinato il settore dei rifiuti nella Parte quarta (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinanti), Titolo I (Gestione dei rifiuti), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Tale decreto, all'art. 196 e seguenti, ha attribuito alle Regioni una serie di poteri, da esercitare nei limiti di quanto stabilito dalla legge statale; rientra fra questi poteri la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree non adeguate alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, e di quelli per l'individuazione dei luoghi od impianti idonei allo smaltimento.

Rientrano nel novero di tali funzioni, fra le altre, l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento dei rifiuti, l'indicazione dei criteri per la determinazione delle aree non idonee a tale localizzazione e, soprattutto, l'adozione del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui agli artt. 199 e 200 del d.lgs. n. 152 del 2006, nel quale è ricompresa la delimitazione nel territorio regionale, su richiesta dei comuni, di “ambiti ottimali” per la gestione integrata dei rifiuti; attribuzione, quest'ultima, che si collega strettamente alle competenze regionali in materia di «governo del territorio».

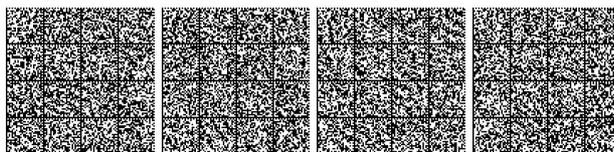
4.- La disposizione censurata è intervenuta proprio nelle more dell'approvazione, da parte del Consiglio regionale della Basilicata, dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti già adottato con delibera della Giunta regionale.

4.1.- La giurisprudenza di questa Corte ha già ritenuto che, nel disciplinare la localizzazione degli impianti di smaltimento, pur nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali che rappresentano soglie inderogabili di protezione ambientale, le Regioni esercitano una competenza legislativa loro propria, nella materia «governo del territorio» (sentenza n. 314 del 2009).

L'intervento normativo in questione, finalizzato alla cura del territorio per i profili che concernono la gestione dei rifiuti, risponde ad interessi funzionalmente collegati con la tutela ambientale; non a caso - a conferma del fatto che si tratta di aree di intervento necessariamente destinate ad intersecarsi - la stessa normativa statale riconosce che «Il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente, ove adottati» (art. 199, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Si tratta, pertanto, di un intervento che persegue finalità attinenti a competenze regionali, destinate ad intersecarsi con profili di tutela ambientale.

5.- Quanto, poi, all'incidenza di tale intervento sui livelli di tutela uniforme stabiliti con legge statale, il rimettente ravvisa la sussistenza di una deroga in pejus nell'effetto dilatorio dei termini massimi stabiliti per la durata dei procedimenti autorizzativi.



5.1.- Questa tesi non è fondata.

5.1.1.- Al riguardo, va anzitutto osservato che la sospensione non comporta, di per sé, alcun decremento del livello di protezione ambientale, essendo finalizzata unicamente a mantenere lo status quo ante nelle more dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti. Anzi, essa appare ispirata alla esigenza di impedire che durante l'adeguamento dello strumento regionale di pianificazione siano adottati provvedimenti che - quantunque formalmente rispettosi delle regole sul procedimento autorizzativo - possano arrecare un pregiudizio all'integrità ambientale, rivista all'esito di tale adeguamento.

5.1.2.- L'intervento di sospensione dei termini procedurali, in sé considerato, non incide sul grado di protezione dell'ambiente.

A tale riguardo va osservato che la disposizione censurata presenta il contenuto tipico di una "misura di salvaguardia"; essa, pertanto, non si pone in contrasto con la legislazione nazionale, che invece integra mediante l'adozione di una misura di carattere eccezionale e temporaneo, coesistente alla propria natura cautelare. Infatti, la sospensione è limitata al termine del 31 dicembre 2016, e dunque è prevista per un limite temporale massimo che appare ragionevole in relazione all'imminente aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti.

6.- La questione non è fondata neppure con riferimento alla prospettata contrarietà all'art. 41 Cost.

6.1.- Secondo il costante orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 47 del 2018 e n. 16 del 2017), non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., purché l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue.

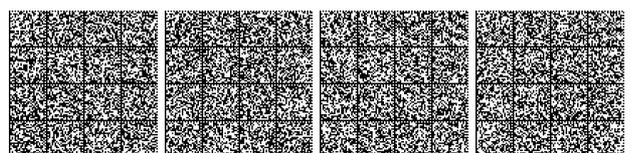
Nella specie, i requisiti di non arbitrarietà e congruità della misura sussistono pienamente.

6.2.- Per un verso, infatti, quanto all'individuazione dell'utilità sociale, è pacifico che nel relativo ambito vada ricompresa la tutela dell'ambiente (sentenza n. 190 del 2001); e ciò tanto più quando, come nella specie, la norma non abbia contenuto preclusivo dell'esercizio di un'attività, ma si limiti a prevedere un differimento dei procedimenti amministrativi che la riguardano per consentirne una verifica della compatibilità con le esigenze di equilibrio ambientale cui è ispirata l'intera disciplina dei rifiuti.

In tal senso, del resto, non è priva di rilievo la circostanza che il trattamento dei rifiuti costituisce attività economica di tipo regolamentato, come confermato dall'art. 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che ha attribuito alla preesistente Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) anche compiti di regolazione nel settore dei rifiuti, mutandone la denominazione in Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), e ciò al fine di «garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea».

6.3.- Per altro verso, quanto alla congruità della misura, la già citata circostanza della determinazione dei termini entro i quali l'amministrazione regionale ha l'obbligo di concludere tanto il procedimento autorizzativo quanto quello di aggiornamento del piano di gestione fornisce una protezione adeguata alla libertà di iniziativa economica privata, nei cui confronti introduce un limite non irragionevole (per fattispecie non dissimile, sentenza n. 176 del 2004).

7.- In conclusione, la questione di legittimità costituzionale non è fondata, perché la disposizione adottata dalla Regione Basilicata persegue finalità attinenti a competenze regionali funzionalmente collegate alla tutela ambientale e non attenua il livello di protezione dell'ambiente garantito dalla legge statale. La stessa, inoltre, arreca all'iniziativa economica privata una limitazione - temporanea e congrua - che si fonda su ragioni di utilità sociale.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), che ha modificato l'art. 47 della legge di detta Regione 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 41 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:  
Ordinanza letta all'udienza del 22 maggio 2018

## ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata (reg. ord. n. 79 del 2017) è intervenuta la società Barilla G. e R. Fratelli spa, la quale, qualificandosi come controinteressata pretermessa nel giudizio principale, ha assunto che la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma in oggetto le arrecherebbe una lesione di rilevante gravità; premesso che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, possono partecipare al giudizio in via incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente riflesso, ovvero regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, si vedano la sentenza n. 85 del 2017 e l'ordinanza allegata alla sentenza n. 243 del 2016). Considerato che la società interveniente appare titolare di un interesse qualificato, nel senso sopra specificato.

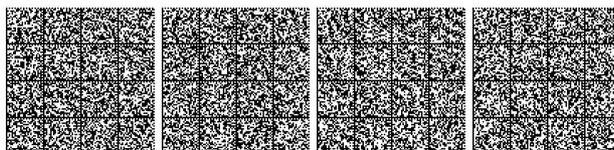
PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento spiegato nel presente giudizio di legittimità costituzionale.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T\_180151



## N. 152

*Sentenza 5 giugno - 11 luglio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Tassa automobilistica regionale - Omesso, insufficiente o tardivo versamento - Riscossione mediante iscrizione a ruolo delle somme dovute - Riferimento al triennio 2017-2019.**

- Legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018), art. 19, comma 1; legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), art. 34.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

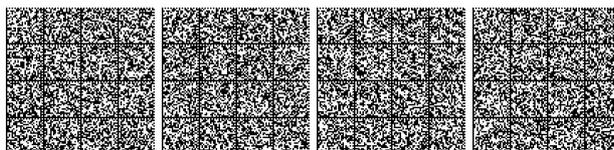
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018) e dell'art. 34 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati rispettivamente il 6-9 febbraio e il 24-30 ottobre 2017, depositati in cancelleria, il primo, il 14 febbraio e, il secondo, il 3 novembre 2017, iscritti rispettivamente al n. 13 e al n. 86 del registro ricorsi 2017 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 12 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 6-9 febbraio 2017 e depositato il 14 febbraio 2017 (reg. ric. n. 13 del 2017) ha impugnato l'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018). La disposizione censurata, ad avviso del ricorrente, sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione, nonché con gli artt. 17 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.



2.- Premette il ricorrente che con legge della Regione Siciliana 11 agosto 2015 n. 16 (Tassa automobilistica regionale. Modifica dell'articolo 47 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9), è stata istituita, a far tempo dal 1° gennaio 2016, la tassa automobilistica regionale, chiamata a sostituire quella erariale, in precedenza vigente (art. 1). L'art 2, comma 1, della stessa legge regionale, prevede in particolare, che «[i] presupposto d'imposta, la misura della tassa, i soggetti passivi e le modalità applicative restano disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39 e successive modifiche ed integrazioni».

3.- Ciò premesso, nel ricorso si evidenzia che la disposizione censurata interviene sull'impianto della detta legge reg. Siciliana n. 16 del 2015, introducendo all'interno del citato art. 2, il comma 2-*bis*, in forza del quale, anche con riferimento alla tassa automobilistica regionale, «[t]rovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 13, comma 1, lettere *a*), *a bis*) e *b*)», del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 in materia di ravvedimento». La norma impugnata prevede altresì che «[i]n caso di mancato ravvedimento la Regione provvede, ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, sulla base delle notizie occorrenti per l'applicazione del tributo e per l'individuazione del proprietario del veicolo comunicate dal tenentario del pubblico registro automobilistico all'archivio regionale della tassa automobilistica, all'iscrizione a ruolo delle somme dovute che costituisce accertamento per l'omesso, insufficiente o tardivo versamento della tassa automobilistica e l'irrogazione delle sanzioni e dei relativi accessori».

A giudizio del ricorrente viene, dunque, previsto un meccanismo in base al quale la Regione Siciliana, a fronte di un tributo che si paga mediante versamento diretto, procede ad un'automatica iscrizione a ruolo, eliminando la fase di accertamento, assorbita in quella di emissione e notifica della cartella di pagamento.

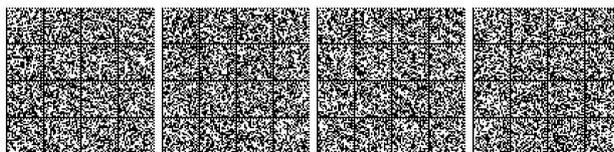
4.- Siffatta previsione, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., perché destinata a riservare un'ingiustificata disparità di trattamento ai contribuenti residenti in Sicilia; ancora, sarebbe in conflitto con l'art. 97 Cost., perché elimina il preventivo contraddittorio con il contribuente, da ritenersi necessario in presenza di un tributo che non è oggetto di dichiarazione, né di richiesta da parte dell'ente impositore.

5.- La disposizione impugnata si porrebbe, inoltre, in contrasto con la legislazione nazionale di riferimento.

Il ricorrente, in primo luogo, riporta testualmente gli estremi della normativa statale dettata per la tassa automobilistica, dalla quale si ricaverebbe, a suo giudizio, la necessaria autonomia di fasi tra accertamento e riscossione del tributo in esame. Ascrive, poi, particolare rilievo al disposto dell'art. 2 della legge 24 gennaio 1978, n. 27 (Modifiche al sistema sanzionatorio in materia di tasse automobilistiche). A tal fine, si evidenzia nel ricorso che, se per un verso, in linea con quanto affermato dalla Corte di cassazione, l'attuale conformazione della tassa - legata, nel suo presupposto costitutivo, non più alla circolazione bensì al possesso del veicolo - ha tolto rilievo al processo verbale di accertamento disciplinato dai primi sei commi del citato art. 2; per altro verso, l'azione esecutiva volta al recupero del dovuto presupporrebbe comunque la notifica al contribuente di un apposito atto - l'ingiunzione di pagamento prevista dal comma 7 del detto art. 2 della legge n. 27 del 1978 - destinata a precedere obbligatoriamente l'iscrizione a ruolo, diversamente da quanto previsto dalla disposizione regionale censurata.

6.- Né, del resto, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la fattispecie in esame può ritenersi omologa agli altri casi di diretta iscrizione a ruolo previsti dalla legislazione nazionale, limitati, in campo tributario, alle sole ipotesi in cui la fase preventiva di contraddittorio sarebbe priva di utilità, e cioè nei casi di imposte dichiarate e non versate. Solo in siffatte situazioni, infatti, sarebbe possibile derogare alle indicazioni dettate dalla legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) e, in particolare, al principio desumibile dall'art. 6, comma 5, di tale legge in forza del quale, a pena di nullità dei relativi provvedimenti, «[p]rima di procedere alle iscrizioni a ruolo derivanti dalla liquidazione di tributi risultanti da dichiarazioni, qualora sussistano incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione, l'amministrazione finanziaria deve invitare il contribuente, a mezzo del servizio postale o con mezzi telematici, a fornire i chiarimenti necessari o a produrre i documenti mancanti entro un termine congruo e comunque non inferiore a trenta giorni dalla ricezione della richiesta».

7.- Rimarca, inoltre, il Governo che lo statuto del contribuente è stato emesso «in attuazione degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione», e che le relative disposizioni «costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario» (art. 1, comma 1, della legge n. 212 del 2000), ai quali deve attenersi anche la Regione Siciliana (in ragione di quanto previsto dal comma 3 del medesimo art. 1). E sotto tale profilo la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 17 e 36 dello statuto della Regione Siciliana e, in particolare, con quest'ultimo articolo che, nell'interpretazione di questa Corte, impone comunque alla Regione Siciliana di osservare i limiti dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione nazionale e dunque di adeguarsi alla tipologia adottata, per ogni singolo tributo, dalla legge statale; sarebbe in conflitto, ancora, con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., il quale attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale il «sistema tributario e contabile dello Stato», nonché con il terzo comma dello stesso articolo, che, attribuendo alla legislazione concorrente il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», impone a tutte le Regioni il rispetto dei principi fondamentali del sistema tributario, tra i quali andrebbero annoverati quelli previsti dallo statuto del contribuente.



8.- La Regione Siciliana non si è costituita in giudizio.

9.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 24-30 ottobre 2017 e depositato il 3 novembre 2017 (reg. ric. n. 86 del 2017), ha altresì impugnato, tra gli altri, l'art. 34 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), con il quale è stato modificato il comma 2-*bis* dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2015.

10.- Il ricorrente premette che la norma modificata dalla disposizione censurata è stata introdotta, nell'impianto dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2015, dall'art. 19, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2016. Evidenza, inoltre, che tale ultima disposizione è stata impugnata innanzi a questa Corte (reg. ric. n. 13 del 2017).

Sempre in premessa, il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì evidenziato che, con la modifica posta allo scrutinio della Corte, il legislatore regionale ha inteso delimitare nel tempo l'efficacia della norma innovata, circoscrivendone l'operatività al triennio 2017-2019.

Tale limitazione, ad avviso del ricorrente, non avrebbe, tuttavia, determinato il venir meno dei profili di illegittimità costituzionale adottati a suo tempo nei confronti della disposizione manipolata.

Di qui la riproposizione, anche nel tenore argomentativo, delle censure prospettate a suo tempo nei confronti della norma modificata, in ragione dell'immutato conflitto con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

11.- Anche in questo giudizio la Regione Siciliana non ha inteso costituirsi.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato (reg. ric. n. 13 del 2017) l'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018), con il quale è stato aggiunto il comma 2-*bis* all'art. 2 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2015, n. 16 (Tassa automobilistica regionale. Modifica dell'articolo 47 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9).

2.- Giova premettere che con la legge reg. Siciliana n. 16 del 2015, la Regione resistente ha istituito, a far tempo dal 1° gennaio 2016, la tassa automobilistica regionale, chiamata a sostituire quella erariale in precedenza vigente (art. 1), ribadendone pedissequamente i relativi profili costitutivi (art. 2, comma 2).

2.1.- La disposizione censurata interviene sull'impianto della legge regionale citata da ultimo.

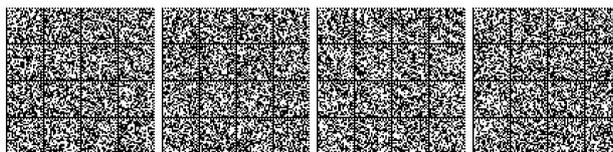
In particolare, essa introduce, all'interno dell'art. 2, il comma 2-*bis*, tramite il quale si prevede che in caso di omesso, insufficiente o tardivo pagamento del tributo in esame - decorsi i termini previsti per l'eventuale ravvedimento spontaneo dall'art. 13, comma 1, lettere a), a-*bis*) e b), del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) - l'importo dovuto, comprensivo di interessi e sanzioni, venga immediatamente iscritto a ruolo.

Grazie alla innovazione in esame, dunque, la relativa pretesa impositiva assume immediata forza esecutiva, senza passare da una comunicazione al contribuente, precedente alla formazione del ruolo.

3.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione, nonché con gli artt. 17 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

3.1.- In relazione ai parametri non competenziali evocati nel ricorso, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. per l'addotta, irragionevole, disparità di trattamento riservata ai contribuenti siciliani con riguardo all'accertamento ed alla riscossione della tassa automobilistica; prospetta, anche, il contrasto della disposizione censurata con l'art. 97 Cost., perché il modulo procedimentale configurato dalla disciplina regionale, omettendo il contraddittorio preventivo con il contribuente, finisce per incidere negativamente sul buon andamento dell'azione amministrativa.

3.2.- La difesa erariale procede, poi, ad una ricostruzione della disciplina normativa nazionale di riferimento, in esito alla quale giunge ad affermare che, quanto al tributo in oggetto, l'azione esecutiva tramite il ruolo presuppone comunque la presenza di un atto prodromico di contestazione inviato al contribuente.



Si segnala, inoltre, nel ricorso, che la norma impugnata sarebbe in conflitto con l'art. 6, comma 5, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente).

Alla luce di tali premesse, la difesa erariale evoca, per un verso, i limiti statutari relativi alla competenza legislativa della Regione Siciliana in materia impositiva, richiamando all'uopo gli artt. 17 e 36 dello statuto regionale di autonomia, giacché la citata norma dello statuto dei diritti del contribuente, come confermato dall'art. 1 della medesima legge n. 212 del 2000, costituirebbe principio generale dell'ordinamento tributario, cui devono attenersi anche le Regioni ad autonomia speciale; per altro verso, adduce la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (in relazione al «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»).

Si prospetta, inoltre, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., avuto riguardo alla competenza legislativa esclusiva nazionale in tema di «sistema tributario e contabile dello Stato».

4.- Qualche mese dopo, la Regione Siciliana, con l'art. 34 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), è intervenuta sulla disposizione impugnata, delimitando l'ambito di operatività del previsto procedimento di accertamento e riscossione del tributo in esame al solo triennio 2017-2019.

4.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato (reg. ric. n. 86 del 2017) anche tale ultima disposizione (in uno ad altri articoli della stessa legge reg. Siciliana n. 16 del 2017).

Ad avviso del Governo, la modifica apportata non avrebbe eliso le ragioni di vulnus prospettate con il ricorso n. 13 del 2017 nei confronti della disposizione modificata.

4.2.- È stata, dunque, promossa l'impugnazione anche nei confronti di tale ultima disposizione di modifica, ritenuta in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., sulla base del medesimo percorso argomentativo seguito nel contestare la legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2016.

5.- La stretta connessione che lega le disposizioni oggetto dei due ricorsi e la sostanziale sovrapposibilità delle censure prospettate rendono opportuna la riunione dei giudizi, per una trattazione e definizione unitaria degli stessi.

5.1.- Lo scrutinio degli altri articoli della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri resta riservato ad una separata decisione.

5.2.- La modifica introdotta con l'art. 34 legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, avendo esclusivamente delimitato nel tempo il perimetro di futura operatività del procedimento configurato dall'art. 2, comma 2-bis, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2015, non ha inciso, dunque, sull'interesse del ricorrente alla verifica di legittimità costituzionale sollecitata nei confronti dell'impugnato art. 19, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2016.

6.- La tassa automobilistica, disciplinata dal d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), e successive modificazioni, trovava, in origine, il suo presupposto nella «circolazione sulle strade ed aree pubbliche degli autoveicoli e dei relativi rimorchi» (art. 1 del citato decreto).

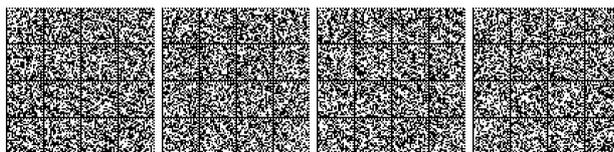
Per effetto dell'art. 5 del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53, è divenuta tassa sulla proprietà del veicolo (o su titolo equiparato a tali fini), legata, quindi, nel suo presupposto costitutivo, ai dati emergenti dal Pubblico Registro Automobilistico (PRA).

6.1.- Assumendo la denominazione di tassa automobilistica regionale, il tributo in esame è stato attribuito, dall'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), per intero alle Regioni a statuto ordinario, legittimate, ai sensi del successivo art. 24, comma 1, anche ad incidere sulle aliquote entro un limite massimo prestabilito dalla legge statale. Con l'art. 17, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), il legislatore statale ha altresì demandato alle dette Regioni «la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo».

6.2.- Innanzi ad un tale quadro normativo, successivo alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, ma precedente alla delega conferita al Governo con la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 451 del 2007 e n. 455 del 2005) ha costantemente escluso che la tassa in esame potesse ritenersi tributo proprio delle Regioni a statuto ordinario ai sensi del combinato disposto degli artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, Cost.

Non sono stati considerati rilevanti, a tal fine, l'integrale destinazione del gettito; né la possibilità di variare (entro certi limiti) le aliquote di riferimento; né, infine, il conferimento alle Regioni ordinarie delle funzioni concernenti la riscossione, i rimborsi, il recupero della tassa e delle sanzioni.

Piuttosto, si è dato rilievo decisivo al fatto della mancata devoluzione, a dette Regioni, del potere di disciplinare gli altri elementi costitutivi del tributo, così da confermare che la relativa disciplina legislativa doveva ritenersi ascritta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali.



Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riscontrata in diverse occasioni scrutinando norme regionali che disponevano esenzioni dalla tassa automobilistica (sentenza n. 296 del 2003) o modificavano la disciplina dei termini per l'accertamento del tributo (sentenze n. 297 e n. 311 del 2003).

6.3.- Siffatta lettura interpretativa ha trovato continuità anche dopo la legge n. 42 del 2009 ed in esito alla conseguente emanazione del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

L'art. 8 del citato decreto legislativo, dopo aver disposto, al comma 1, la trasformazione di un'ampia serie di tributi statali in tributi propri regionali, a decorrere dal 1° gennaio 2013, prevede, al comma 2, che «[f]ermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale»; aggiunge, inoltre, al comma 3, che alle Regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, precisando che i predetti tributi costituiscono tributi propri derivati.

Come già evidenziato da questa Corte (sentenza n. 288 del 2012), «[l]a diversificazione operata tra i citati commi 2 e 3 induce alla conclusione che la tassa in questione non ha acquisito, nel nuovo regime, la natura di tributo regionale proprio. Dalla formulazione del comma 2 si inferisce, infatti, non già la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale [...] ma solo la volontà del legislatore di riservare ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle Regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo».

Di qui la ritenuta natura di tributo derivato della tassa automobilistica pur in tale nuovo assetto normativo, con il conseguente, ribadito, limite, per le Regioni a statuto ordinario, di non poter incidere sui profili sostanziali della disciplina normativa di riferimento, comunque riservati al legislatore nazionale (in termini, da ultimo, sentenze n. 242 e n. 199 del 2016).

7.- Una siffatta conclusione interpretativa non può essere automaticamente estesa anche alle autonomie speciali.

Non si può escludere, infatti, che, in forza dell'autonomia impositiva prevista dai rispettivi statuti, gli enti interessati introducano, nella materia in esame, un tributo proprio, sostitutivo o comunque distinto da quello di matrice erariale, come, del resto, questa Corte ha già avuto modo di riconoscere proprio con riferimento alla tassa automobilistica (sentenze n. 118 del 2017 e n. 142 del 2012).

8.- *In parte qua* giova ribadire che l'autonomia finanziaria e tributaria della Regione Siciliana è disciplinata dagli artt. 36, 37 e 38 dello statuto, nonché dalle norme di attuazione dettate dal d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

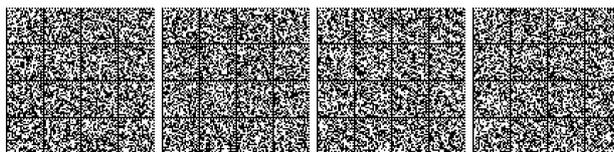
8.1.- In particolare, in base all'art. 36 dello statuto, «[a]l fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima»; disposizione alla quale risulta immediatamente correlato l'art. 1 del d.P.R. n. 1074 del 1965, in forza del quale la Regione siciliana provvede al suo fabbisogno finanziario anche «mediante le entrate tributarie ad essa spettanti».

Mentre l'art. 2 del decreto citato da ultimo indica in che percentuali le entrate tributarie, diverse da quelle direttamente deliberate dalla Regione, sono da ritenersi destinate alla stessa, il successivo art. 6, a completamento del disposto dell'art. 36 dello statuto, per un verso (comma 1), afferma che «le disposizioni delle leggi tributarie dello Stato hanno vigore e si applicano anche nel territorio della Regione», fatto salvo quanto venga disposto dalla Regione nell'esercizio e nei limiti della competenza legislativa ad essa spettante; per altro verso (comma 2), ribadisce che «nei limiti dei principi del sistema tributario dello Stato la Regione può istituire nuovi tributi in corrispondenza alle particolari esigenze della comunità regionale».

Vengono così estesi all'autonomia legislativa in materia di imposizione fiscale, i vincoli previsti dall'art. 17 dello statuto di autonomia, riferiti, in genere, alle competenze legislative ivi indicate, non coincidenti con quelli previsti dall'art. 14, da esercitare entro «i limiti dei principi e degli interessi cui si informa la legislazione dello Stato».

8.2.- In virtù di tale quadro normativo, la Regione Siciliana ha, dunque, il potere di integrare la disciplina dei tributi erariali, nei limiti segnati dai principi della legislazione statale relativi alla singola imposizione (sentenze n. 138 e n. 111 del 1999), in termini non dissimili da quanto previsto per le Regioni ordinarie dall'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost.; ancora, può deliberare, con legge regionale, tributi propri, disciplinando in modo originale tutti gli elementi del prelievo, anche quelli fondamentali, nel rispetto dei principi del «sistema tributario italiano» così come imposto dall'art. 6, comma 2, delle norme di attuazione richiamate.

8.3.- Tale ultimo limite, peraltro, si distingue da quello della necessaria osservanza «dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario» previsto dall'art. 119, secondo comma, Cost., per le Regioni ordinarie.



L'autonomia legislativa riconosciuta, in forza dello statuto speciale, alla Regione resistente in materia di imposizione fiscale, appare, infatti, più ampia rispetto a quella garantita alle Regioni ordinarie (sentenza n. 102 del 2008, relativa ad una analoga previsione statutaria della Regione autonoma Sardegna; ordinanza n. 250 del 2007 relativa allo statuto siciliano); e ciò trova conferma, per quel che qui immediatamente interessa, nella facoltà, attribuita alle autonomie speciali, di istituire tributi propri con riferimento a presupposti già coperti dall'imposizione erariale, ipotesi invece preclusa alle Regioni ordinarie in forza di quanto esplicitato dall'art. 7, comma 1, lettera b), n. 3 della legge n. 42 del 2009.

9.- Come già evidenziato, con la legge reg. n. 16 del 2015 la Sicilia ha disciplinato autonomamente il tributo in questione, introducendo una disciplina espressamente volta a sostituire quella erariale (art 1). In coerenza, ne ha assunto direttamente le funzioni amministrative di controllo e riscossione.

L'art. 3 della citata legge regionale prevede in particolare che le stesse vengano svolte secondo le modalità tracciate dalla relativa disciplina nazionale, facendo apposito riferimento al decreto del Ministro delle finanze del 25 novembre 1998, n. 418 (Regolamento recante norme per il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni in materia di riscossione, accertamento, recupero, rimborsi e contenzioso relative alle tasse automobilistiche non erariali), il cui art. 3, a sua volta, rimanda alla riscossione delegata a terzi, all'epoca (del citato decreto ministeriale) regolata dal d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43 (Istituzione del Servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate dello Stato e di altri enti pubblici, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 4 ottobre 1986, n. 657).

9.1.- Se, dunque, prima della novità legislativa offerta dalla legge reg. Siciliana n. 16 del 2015, non v'era incertezza in ordine alla natura derivata della tassa automobilistica regionale riscossa in Sicilia (sentenza n. 135 del 2012), di contro, l'innovazione apportata da tale legge regionale impone di verificare l'attuale tenuta di una siffatta conclusione.

9.2.- Alla stregua di quanto previsto dal secondo comma dell'art. 119 Cost., per le Regioni ordinarie, nonché in forza di quanto dettato, per le autonomie speciali, dalle specifiche previsioni statutarie e attuative, l'introduzione di tributi propri da parte delle Regioni presuppone essenzialmente il rispetto dell'art. 23 Cost. e dunque la necessaria istituzione tramite legge regionale.

Peraltro, mentre per le Regioni ordinarie, la competenza legislativa regionale in materia appare condizionata dal necessario rispetto dei «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» dettati dalla legge nazionale, primo tra tutti quello del divieto della doppia imposizione; per le autonomie speciali, in forza di clausole omologhe a quella prevista per la Regione resistente, l'unica specifica condizione richiesta per legittimamente istituire e disciplinare i tributi propri regionali è che il tributo proprio sia «in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato» (sentenza n. 102 del 2008).

9.3.- È ben vero che questa Corte (sentenza n. 118 del 2017), proprio con riferimento alla tassa automobilistica introdotta da altro ente dotato di autonomia speciale (la Provincia autonoma di Trento), nel qualificare la stessa come tributo proprio, ha dato rilievo anche ad una specifica copertura statutaria di tale prelievo, in quella occasione riscontrata.

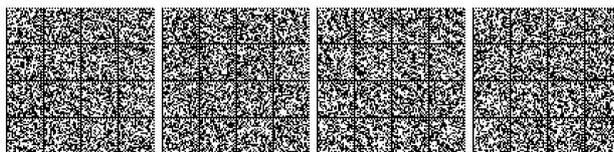
Tuttavia, va nuovamente rimarcato che la legge reg. Siciliana n. 16 del 2015, non lascia dubbi in ordine al radicale subentro della disciplina regionale in luogo di quella erariale previgente.

Di contro, nella disciplina presa in considerazione dalla detta sentenza (art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 settembre 1998, n. 10, recante «Misure collegate con l'assestamento di bilancio per l'anno 1998»), si dava espressamente atto della transitorietà delle relative previsioni (comma 2 del citato art. 4), «in attesa di una disciplina organica della tassa automobilistica provinciale». Siffatto elemento testuale, considerato alla luce del richiamo alla legislazione nazionale di riferimento, contenuto nella detta disciplina, era foriero di possibili incertezze interpretative quanto alla temporanea continuità della derivazione erariale del tributo; incertezze, queste, poi definitivamente superate, secondo le valutazioni svolte da questa Corte nell'occasione, dalla sopravvenuta modifica statutaria apportata dall'art. 2, comma 107, lettera c), numero 1), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», tramite la quale è stata riconosciuta «esplicitamente alla tassa automobilistica istituita con legge provinciale la natura di tributo proprio» (così la citata sentenza n. 118 del 2017).

La previsione statutaria riferita alla specifica situazione impositiva, dunque, lungi dal costituire un presupposto generale indefettibile per la legittima introduzione di tributi propri da parte delle autonomie speciali, rappresentava, in quella particolare situazione, un ulteriore spunto argomentativo per meglio inquadrare la natura del tributo.

9.4.- Si è anticipato che la tassa regionale predisposta dal legislatore siciliano replica integralmente i tratti costitutivi di quella erariale, cui fa espresso riferimento (art. 2).

A ben vedere, tuttavia, tale elemento di valutazione non assume un rilievo decisivo per escludere la natura propria del tributo in esame. Infatti, nell'esercitare la propria autonomia impositiva, l'ente territoriale dotato di autonomia speciale può decidere di ribadire i tratti costitutivi della omologa previsione erariale, ritenendoli confacenti alle proprie esigenze territoriali, senza che questo incida sulla qualifica del tributo.



10.- Non vi sono, dunque, ragioni per non ritenere la tassa automobilistica regionale introdotta dalla legge reg. Siciliana n. 16 del 2015 un tributo proprio della Regione resistente.

Ciò porta a ritenere decisiva la censura prospettata dal ricorrente in riferimento ai rilevati limiti statuari e, al contempo, rende non pertinenti le questioni prospettate in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost.

11.- Ristretto, dunque, il perimetro cognitivo ascritto a questa Corte unicamente al riscontro della condizione legittimante offerta dal disposto degli artt. 36 dello statuto di autonomia e 6, comma 2, del d.P.R. n. 1074 del 1965, deve escludersi che le disposizioni censurate diano luogo a distonie di sistema con la tipologia e la struttura degli istituti tributari statali visti nel loro complessivo assetto ordinamentale.

La disciplina regionale in esame, piuttosto, appare in armonia con lo «spirito» del sistema tributario dello Stato» (sentenze n. 102 del 2008 e n. 304 del 2002), dando corpo ad un modulo procedimentale di determinazione della pretesa tributaria che si rivela omogeneo ad altre ipotesi impositive previste dalla legislazione statale, caratterizzate da analoghi profili strutturali nel verificare il corretto adempimento della prestazione tributaria.

11.1.- Sotto questo versante, si rivela inconferente la ricostruzione normativa operata nei ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri quanto alla disciplina statale della tassa in esame, la quale, in ogni caso, non vincola la Regione autonoma, una volta considerata l'imposizione in oggetto un tributo "proprio" in senso stretto.

Appare, invece, pertinente il riferimento al comma 5 dell'art. 6 dello statuto dei diritti del contribuente in forza del quale - in caso di liquidazioni di tributi risultanti da dichiarazioni e sempre che sussistano «incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione» - l'iscrizione a ruolo, altrimenti possibile anche in via immediata, deve essere preceduta, a pena di nullità, da un avviso rivolto al contribuente, finalizzato ad ottenere da quest'ultimo gli opportuni chiarimenti, anche documentali.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, siffatta previsione avrebbe una portata sistematica generale; vincerebbe, inoltre, anche la Regione Siciliana in ragione di quanto previsto dall'art. 1, comma 1, dello stesso statuto dei diritti del contribuente, perché riconducibile ai «principi generali dell'ordinamento tributario».

12.- Anche a voler ritenere che il principio desumibile dal comma 5 dell'art. 6 dello statuto dei diritti del contribuente sia dotato di una portata generale, tale da superare il riferimento letterale alle liquidazioni di tributi che risultano da dichiarazioni del contribuente, la censura si rileva comunque non fondata.

13.- Secondo quanto previsto dalla disciplina regionale impugnata, il ruolo, che conferisce all'obbligazione tributaria forza esecutiva, non viene preceduto da alcun atto partecipativo destinato al contribuente: si forma unilateralmente per determinazione amministrativa, al semplice riscontro della omissione, della inesattezza o della intempestività del pagamento.

Il contribuente acquisisce contezza della pretesa azionata dall'ente impositore solo per il tramite della cartella di pagamento; ed avverso la cartella può proporre ricorso per vizi che afferiscono non solo alla stessa ed al ruolo che la giustifica, ma anche all'an della pretesa tributaria.

13.1.- Non è superfluo sottolineare che l'accertamento inerente al tributo in esame, nella sua ordinarietà, è connotato da una evidente semplicità di contenuti, risolvendosi in un mero controllo cartolare.

La definizione della pretesa impositiva in esame riposa infatti, di regola, sulla spontaneità di adempimento del contribuente, chiamato a provvedere al pagamento senza sollecitazione alcuna, sulla base delle scadenze indicate e dei parametri di commisurazione determinati, secondo canoni standard, dalla norma impositiva.

In caso di inadempimento, la determinazione della pretesa tributaria da attuare - che mantiene comunque una sua autonomia rispetto alla successiva fase esecutiva - passa attraverso l'esame delle risultanze del PRA, comunicate all'ente impositore dal relativo tenentario (art. 5 del d.l. n. 953 del 1982); e si correla, dunque, ad una indagine documentale elementare, realizzata tramite il controllo incrociato tra gli elementi attestanti la titolarità del mezzo e i flussi informativi inerenti il puntuale adempimento della prestazione richiesta. Spicca, sotto questo profilo, la particolare attendibilità del dato documentale destinato ad attestare la riferibilità soggettiva del relativo presupposto impositivo, derivante da un pubblico registro formato su iniziativa dello stesso contribuente (su impulso del quale si procede alle relative iscrizioni e trascrizioni).

Ciò finisce per riconoscere alle emergenze documentali poste alla base della formazione del ruolo un rilevante grado di verosimiglianza quanto alla corretta imputazione soggettiva del tributo: a fronte della evidente modestia tecnica della fase amministrativa di determinazione del dovuto (sentenze n. 62 del 1998 e n. 233 del 1996) e in considerazione del grado di affidabilità del procedimento che porta alla formazione unilaterale del titolo (ordinanza n. 111 del 2007), si neutralizzano, in coerenza, i margini di utilità che potrebbero derivare da una partecipazione attiva del contribuente alla fase che precede l'iscrizione a ruolo del tributo.



14.- La censura mossa dal Presidente del Consiglio dei ministri riposa su una concezione del ruolo caratterizzata da una valenza principalmente esecutiva quale atto della riscossione.

Il ricorrente, tuttavia, non considera adeguatamente il diverso atteggiarsi della natura del ruolo a seconda delle caratteristiche proprie della pretesa tributaria da attuare, diversamente graduata in rapporto alla complessità dell'attività di verifica che precede e sostanzia la determinazione del dovuto.

Sotto tale profilo, va rimarcato che, nel tempo, il sistema tributario statale è stato interessato da una tendenziale unificazione delle fasi di accertamento e riscossione.

14.1.- In proposito, è certamente di interesse la disciplina introdotta dall'art. 29 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, chiamata a regolare l'azione impositiva inerente le imposte sul reddito, l'imposta sul valore aggiunto (IVA) e l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

In forza di quanto previsto dal citato art. 29, infatti, gli avvisi di accertamento relativi a dette imposte (limitatamente a quelli emessi dal 1° ottobre 2011, relativi ai periodi di imposta in corso alla data del 31 dicembre 2007 e successivi), una volta divenuti definitivi perché non impugnati giudizialmente, legittimano l'erario ad azionare la fase di riscossione senza passare dall'iscrizione a ruolo del tributo e prescindendo, anche, dall'invio della cartella di pagamento. L'atto di accertamento trasmesso al contribuente contiene dunque in sé anche i prodromi della futura attività di esazione del tributo.

14.2.- Inoltre, nell'ottica che più interessa l'odierna verifica di legittimità costituzionale, assumono particolare rilievo le ipotesi, legate al recupero delle medesime imposte dirette, divenute residuali e rimaste estranee al modulo configurato dal detto art. 29 del d.l. n. 78 del 2010, ricavabili dal complessivo tenore dell'art. 25 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito).

Tra queste spiccano, per quel che qui immediatamente rileva, le liquidazioni effettuate in base alle dichiarazioni e per mezzo delle procedure automatizzate ai sensi dell'art. 36-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia accertamento delle imposte sui redditi), cui vanno equiparate quelle previste dall'art. 54-*bis* del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto). Ipotesi, queste, rispetto alle quali le somme dovute a titolo di imposta, comprese quelle inerenti ai correlati accessori, sono «iscritte direttamente nei ruoli a titolo definitivo», in forza dell'art. 2 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 462 (Unificazione a fini fiscali e contributivi delle procedure di liquidazione, riscossione e accertamento a norma dell'articolo 3, comma 134, lettera b, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

All'iscrizione immediata tuttavia non si provvede laddove il contribuente abbia provveduto al pagamento del dovuto «entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione prevista dai commi 3 dei predetti articoli 36-*bis* e 54-*bis*» (art. 2, comma 2, del citato d.lgs. n. 462 del 1997), cui l'amministrazione è tenuta solo se dai controlli emerge un risultato diverso da quello prospettato dalla dichiarazione o, ancora, una imposta o una maggiore imposta, e solo se ciò può consentire al contribuente di evitare la reiterazione di errori o di regolarizzare aspetti formali.

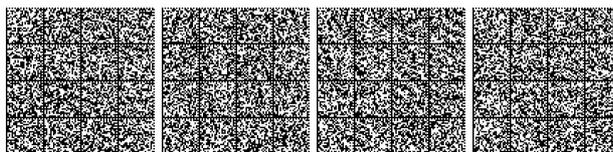
14.3.- Le previsioni citate da ultimo danno conto della certa compatibilità del modulo previsto dalla norma siciliana impugnata con il sistema tributario statale.

Rappresentano, infatti, situazioni nelle quali il ruolo e la successiva cartella perdono la loro connotazione esclusivamente esecutiva per esprimere anche la fase (se non di accertamento, quantomeno) di liquidazione della pretesa. Danno conferma, soprattutto, della possibilità, assentita dal sistema, di procedere alla immediata iscrizione a ruolo senza prevedere alcuna forma di partecipazione preventiva del contribuente, ogni qualvolta la verifica dell'inadempimento si rilevi immune da valutazioni interpretative.

Il tutto seguendo un modulo semplificato che trova ulteriori riscontri, ad esempio, in caso di inadempimento nel pagamento delle somme rateizzate ex art. 15-*ter* del d.P.R. n. 602 del 1973; o ancora, nell'ipotesi inerente all'irrogazione delle sanzioni, ex art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 472 del 1997.

14.4.- Assume valenza dirimente in tal senso l'ipotesi della dichiarazione non seguita dal versamento del dovuto.

Come confermato dalla costante giurisprudenza della Corte di Cassazione (*ex plurimis*, tra le più recenti, Corte di cassazione civile, ordinanze n. 27716 e n. 21020 del 2017; sentenza n. 13759 del 2016; ordinanza n. 3153 del 2015), l'iscrizione a ruolo non deve essere preceduta dalla comunicazione rivolta al contribuente. L'avviso preventivo rispetto alla formazione immediata del ruolo perde, infatti, la sua ragion d'essere nelle ipotesi di versamenti incompleti, tardivi o integralmente omessi, rispetto ad un presupposto impositivo già cristallizzato, quale quello emergente dalla dichiarazione proveniente dallo stesso contribuente.



Diviene pertanto superflua l'interlocuzione preventiva con il contribuente a fronte di una verifica amministrativa che ha contenuti esclusivamente cartolari, priva di margini interpretativi (Corte di cassazione civile, sentenza n. 9672 del 2018).

14.5.- Del resto, una tale interpretazione trova la sua conferma proprio nella disposizione dello statuto dei diritti del contribuente evocata dal Governo a sostegno dell'addotta censura.

Siffatta disposizione non impone, a pena di nullità, che la comunicazione preventiva al contribuente venga effettuata per ogni ipotesi di liquidazione. Piuttosto, prevede l'avviso preventivo solo per quelle liquidazioni rispetto alle quali si riscontrino «incertezze su aspetti rilevanti» della pretesa tributaria oggetto del ruolo: ipotesi, questa, che va radicalmente esclusa, per l'appunto, laddove si versi in caso di omesso, integrale o parziale, o comunque intempestivo versamento del dovuto, determinato in forza della stessa dichiarazione del contribuente e riscontrato in esito ai riferiti controlli automatici (*ex plurimis*, Corte di cassazione civile, ordinanze n. 1711 del 2018 e n. 27716 del 2017).

14.6.- Diversamente da quanto ritenuto dal ricorrente, le superiori indicazioni interpretative si atagliano perfettamente al procedimento impositivo configurato dalle disposizioni impugnate.

14.6.1.- L'immediata iscrizione a ruolo prevista dalla disciplina regionale censurata si lega ad un tributo il cui profilo determinativo, in caso di inadempimento, emerge per tabulas, attraverso meri riscontri documentali; e ciò in termini non diversi da quanto accade per i versamenti non eseguiti, riscontrati in esito ai citati controlli realizzati ex artt. 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973 e 54-*bis* del d.P.R. n. 633 del 1972.

I presupposti del debito tributario (la dichiarazione predisposta dal contribuente per un verso e le emergenze del PRA, per altro verso), nonché la stessa condotta che concreta l'inadempimento fiscale presentano, infatti, immediate e decisive analogie di contenuto.

14.6.2.- L'inserzione della liquidazione del tributo nella fase di formazione del ruolo appare, quindi, giustificata da una azione amministrativa di determinazione del dovuto priva di significativi margini di discrezionalità interpretativa.

Parimenti, il sacrificio del contraddittorio preventivo con il contribuente trova una giustificazione di sistema identica a quella già descritta in tema di controlli automatici; e, alla stessa stregua di tali ultime ipotesi, risulta adeguatamente compensato dalla possibilità, per il contribuente, di fare valere l'insussistenza della pretesa sia in via amministrativa, sollecitando un annullamento in autotutela, sia in sede giudiziaria, anche tramite l'eventuale attivazione della tutela cautelare, anticipatoria della futura decisione di merito (ordinanza n. 111 del 2007).

14.6.3.- Ne consegue che, nelle situazioni ordinarie, laddove al presupposto costitutivo documentato dal PRA non faccia seguito, alla relativa scadenza, l'adempimento dell'obbligazione tributaria, la disciplina regionale censurata finisce per porsi certamente in linea con l'indicazione di principio emergente dall'art. 6, comma 5, dello statuto dei diritti del contribuente.

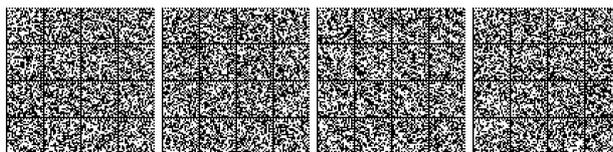
Ciò non preclude, del resto, che, proprio in forza di tale ultima disposizione, l'avviso strumentale ad un contraddittorio antecedente alla formazione del ruolo possa recuperare la sua funzionalità ogni qual volta la determinazione del tributo e l'inadempimento che la fonda riposino su valutazioni interpretative di competenza dell'amministrazione interessata, per ciò solo estranee alle connotazioni di strutturale semplicità che di norma caratterizzano il recupero della tassa in questione.

14.7.- In conclusione, va ribadito che con le norme censurate si realizza una crisi procedimentale che compensa adeguatamente l'esigenza collettiva di ottimizzazione della esazione fiscale con quelle di difesa del contribuente, senza porsi in termini di incompatibilità con il sistema tributario statale, il quale prevede ipotesi di regolamentazione non dissimili in presenza di presupposti analoghi.

15.- Esclusa, dunque, l'incompatibilità di sistema sottesa alla censura prospettata in riferimento ai limiti statuari, non è superfluo rimarcare, inoltre, che le disposizioni censurate non entrerebbero in conflitto neppure con la specifica normativa di settore imposta dalla disciplina erariale.

15.1.- La normativa nazionale in materia, ricostruita nel ricorso dall'Avvocatura, non prevede una obbligatoria partecipazione del contribuente alla formazione del ruolo impositivo.

In particolare, non depone in tal senso l'art. 2 della legge 24 gennaio 1978, n. 27 (Modifiche al sistema sanzionatorio in materia di tasse automobilistiche), diversamente dal rilievo che a siffatta disposizione mostra di dare il Presidente del Consiglio dei ministri.



15.2.- Il processo verbale di constatazione previsto dal comma 1 di tale disposizione, da notificare al proprietario del mezzo non oltre novanta giorni dall'accertamento, pena l'estinzione del dovuto per la violazione riscontrata, dà infatti luogo ad un modulo procedimentale che, nell'interpretazione della Corte di cassazione civile (sentenza n. 13147 del 2014, la quale riprende un orientamento tracciato con la sentenza n. 1649 del 1998), per il vero correttamente citata dalla stessa difesa del ricorrente, aveva una ragion d'essere nell'originaria configurazione del tributo quale tassa sulla circolazione.

Mutato il presupposto di imposta, ora legato solo alla proprietà (o ad un titolo considerato equipollente a tali fini) del mezzo, l'accertamento della violazione (non più inerente la circolazione su strada del mezzo) appare oggi esclusivamente demandato al flusso informativo, disciplinato dall'art. 5 del d.l. n. 953 del 1982, legato alle emergenze del PRA.

15.3.- Né, ancora, assume rilievo al fine l'ingiunzione di pagamento (comma 7, sempre del citato art. 2 della legge n. 29 del 1978) che l'amministrazione, sul presupposto della notifica del verbale di constatazione (previsto dal comma 1) e del protratto inadempimento del contribuente, avrebbe dovuto emettere per la riscossione del tributo evaso (comma 6).

L'ingiunzione concretava, in quel modulo, l'inizio della fase di esecuzione, secondo modalità di azione definitivamente superate dal riferimento alla riscossione a mezzo ruolo a far data dalla vigenza dell'art. 67, comma 1, del d.P.R. n. 43 del 1988: si rivela, dunque, oggi ininfluenza perché nulla dice in ordine alle iniziative che, venuto meno l'accertamento (su strada) originariamente previsto, una volta completata la fase interna di verifica amministrativa, dovrebbero precedere l'iscrizione a ruolo.

15.4.- Non va trascurato, infine, che la disciplina regionale censurata attiene alle funzioni di accertamento e riscossione dell'imposizione relative alla tassa automobilistica demandate dallo Stato alle Regioni ordinarie con la già richiamata legge n. 449 del 1997. Con riguardo alla Regione Siciliana, va poi ribadito che la riscossione risulta ascritta ai profili di sua esclusiva pertinenza (ex art. 8 delle norme di attuazione del 1965), mentre l'attività di accertamento del tributo in questione, prima svolta dall'Agenzia delle entrate, risulta oggi definitivamente avocata alle competenze della Regione Siciliana, in forza di quanto previsto dall'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2015.

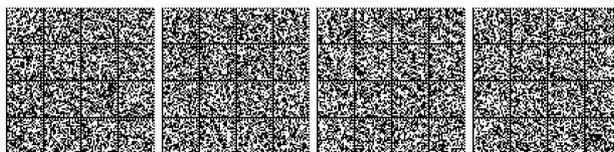
In questa cornice di riferimento, la previsione regionale relativa al procedimento impositivo deve ritenersi coerente con lo spazio riconosciuto alla Regione Siciliana relativamente all'azione amministrativa che porta alla attuazione della pretesa tributaria in oggetto. E ciò a maggior ragione alla luce delle considerazioni di principio già svolte nel rimarcare la stretta analogia che corre tra la disciplina oggetto di scrutinio ed altre fattispecie di attuazione dell'imposizione fiscale previste dal sistema nazionale, rispetto alle quali, come nel caso in esame, la partecipazione del contribuente alla fase di formazione della pretesa impositiva si rivela non determinante sul corretto incedere della relativa azione amministrativa.

Non a caso, del resto, siffatto modulo risulta già adottato da altre Regioni, anche a statuto ordinario, con riferimento al tributo in esame. Rilevano, in via esemplificativa, in tal senso l'art. 61, comma 2-bis, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 15 aprile 2008, n. 9 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2008, modifiche a disposizioni legislative, variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2008 e a quello pluriennale per il triennio 2008-2010); gli artt. 85 e 86 della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 12 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento del bilancio 2011-2013); l'art. 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 7 dicembre 2011, n. 17 (Norme in materia di tributi regionali). Disposizioni, queste, mai impugnate da parte dello Stato.

Di qui l'infondatezza della censura prospettata in riferimento agli artt. 17 e 36 dello statuto regionale siciliano.

16.- Infine, sono inammissibili, perché generiche in quanto prive di alcun sostegno argomentativo, le due censure estranee ai parametri competenziali, riferite ad entrambe le disposizioni impuginate.

16.1.- Secondo quanto costantemente affermato da questa Corte, il ricorso in via principale deve contenere «una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva» (ex plurimis, sentenza n. 107 del 2017 che richiama anche le sentenze n. 251, n. 153, n. 142, n. 82 e n. 13 del 2015).



16.2.- Ciò premesso, in relazione alla censura mossa in riferimento all'art. 3 Cost., è meramente assertiva l'affermazione in forza alla quale la disciplina censurata darebbe luogo ad una discriminazione in danno dei contribuenti siciliani, non altrimenti argomentata. Ciò ancor più considerando l'autonomia legislativa in materia impositiva nel caso di specie esercitata dalla resistente in forza di quanto previsto dallo statuto speciale.

16.3.- Parimenti è a dirsi in ordine alla ritenuta violazione dell'art. 97 Cost., addotta senza motivare le ragioni in forza delle quali la mancanza della comunicazione di un atto prodromico alla iscrizione a ruolo metterebbe in crisi il buon funzionamento dell'azione amministrativa.

Il tutto, del resto, senza confrontarsi con le peculiarità proprie del tributo in questione e senza argomentare in alcun modo in ordine alle fattispecie impositive connotate da contenuti analoghi, riscontrate nel sistema tributario nazionale e regolate in termini non dissimili dalla disciplina dettata in tema di tassa automobilistica dalla Regione Siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi;*

*riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 86 del 2017, in relazione alle disposizioni diverse dall'art. 34 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I);*

*1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2017;*

*2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge della reg. Siciliana n. 16 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2017;*

*3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 17 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 e in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2017;*

*4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2017.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

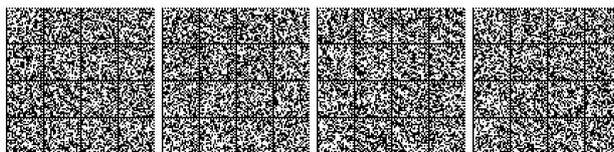
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 153

*Sentenza 20 giugno - 11 luglio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Amministrazione degli affari esteri - Determinazione del trattamento pensionistico del personale appartenente alla carriera diplomatica in servizio all'estero alla data del collocamento a riposo - Computo della retribuzione di posizione nella "misura minima prevista dalle disposizioni applicabili".**

- Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 170, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, giudice unico delle pensioni, con ordinanze del 10 maggio 2017 e del 3 maggio 2017, iscritte rispettivamente al n. 164 del registro ordinanze 2017 e al n. 9 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2017 e n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2018.

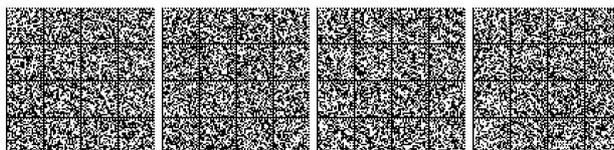
Visti gli atti di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), di Giuseppe Magno e di Mario Fugazzola, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e di Giovanni Ferrero;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Raffaella Chiumminto per Giovanni Ferrero, l'avvocato Eugenio Picozza per Giuseppe Magno e Mario Fugazzola, l'avvocato Luigi Caliuolo per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, giudice unico delle pensioni, con ordinanze iscritte al n. 164 del registro ordinanze 2017 e al n. 9 del registro ordinanze 2018, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, identica questione di legittimità costituzionale dell'art. 170, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), «nella parte in cui prevede che, nei confronti del soggetto appartenente alla carriera diplomatica il quale alla data di collocamento a riposo



risulti assegnato ad una sede di servizio all'estero, ai fini pensionistici la retribuzione di posizione venga computata soltanto nella "misura minima prevista dalle disposizioni applicabili" anziché in misura correlata al grado rivestito da quel medesimo soggetto e alle funzioni a lui conferibili avuto riguardo al grado stesso».

1.1.- Il giudice *a quo* espone di dover decidere sui ricorsi di un consigliere di ambasciata (reg. ord. n. 164 del 2017) e di un ministro plenipotenziario (reg. ord. n. 9 del 2018), collocati a riposo quando erano in servizio presso una sede estera e perciò beneficiari di una pensione di vecchiaia e di un'indennità di buonuscita notevolmente inferiori a quelle che avrebbero conseguito se fossero stati in servizio a Roma nell'ultima parte della carriera.

I ricorrenti nei giudizi principali hanno chiesto di calcolare a fini pensionistici l'indennità di posizione in misura corrispondente a quella spettante al personale di pari grado e funzioni in servizio in Italia o, in subordine, in misura corrispondente alla posizione funzionale di rango meno elevato che può essere attribuita a un funzionario di pari rango, o, in via ulteriormente gradata, nella misura percepita prima della partenza per l'estero.

I ricorrenti hanno eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 170, primo comma, del d.P.R. n. 18 del 1967, interpretato nel senso che la misura minima dell'indennità di posizione, sancita per il periodo in cui il rapporto di impiego si svolge all'estero, opera anche ai fini pensionistici.

Nei giudizi principali si è costituito il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (d'ora in avanti, anche: MAECI) e ha eccepito la carenza di giurisdizione del giudice contabile a favore del giudice amministrativo e la prescrizione delle pretese.

Quanto al merito, il Ministero ha evidenziato che l'eventuale computo dell'indennità di posizione in misura superiore a quella minima sarebbe sfornito di contribuzione previdenziale e che per i ricorrenti sarebbe stata computata anche l'indennità di servizio all'estero, negata a chi presti servizio presso la sede centrale.

Nei giudizi a quibus si è costituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), che ha eccepito in linea preliminare la carenza di giurisdizione del giudice contabile a favore del giudice amministrativo, il difetto di legittimazione passiva e la prescrizione delle pretese.

Nel merito, l'INPS ha ricordato che non sono efficaci statuizioni in materia pensionistica che non siano precedute dalla condanna del datore di lavoro al pagamento degli importi retributivi.

La Corte di cassazione, sezioni unite civili, adita con istanza di regolamento di giurisdizione dalle parti ricorrenti nei giudizi principali, ha dichiarato la giurisdizione del giudice contabile (ordinanze 19 luglio 2016, n. 14795 e n. 14796) e, dinanzi a tale giudice, le cause sono state tempestivamente riassunte nel termine di tre mesi, con ricorsi notificati il 7 ottobre e depositati il 14 ottobre 2016.

Il rimettente osserva che è stata acclarata la giurisdizione del giudice contabile e che non sussiste alcuna necessità di pronunciarsi preliminarmente sul rapporto di impiego. Quanto all'eccezione di prescrizione, non potrebbe elidere del tutto il diritto dei ricorrenti alle differenze pensionistiche.

1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente, dopo avere così sgombrato il campo dalle eccezioni pregiudiziali, argomenta che i ricorrenti, in servizio all'estero, percepivano l'indennità di posizione nella misura minima e che l'ammontare della retribuzione di posizione ha determinato una «sperequazione sul piano pensionistico», che si riflette anche sull'indennità di buonuscita.

Il giudice *a quo* ricorda che la prassi del ministero e l'orientamento della giurisprudenza contabile (in particolare, Corte dei conti, sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, sentenza 22 febbraio 2017, n. 112) hanno computato nella misura minima - anche ai fini pensionistici - la retribuzione di posizione di chi concluda all'estero la carriera.

Il rimettente, pertanto, reputa inevitabile, a fronte di un orientamento giurisprudenziale, «enunciato oltretutto in grado d'appello», sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 170, primo comma, del d.P.R. n. 18 del 1967.

1.3.- Il giudice *a quo* assume che la «rilevante sperequazione (concettuale e quantitativa) tra un funzionario diplomatico che abbia svolto a Roma l'ultima tranche del servizio presso il MAECI ed uno che invece abbia lavorato in una sede estera quell'estremo segmento temporale», pur legittima in costanza del rapporto di impiego, sia irragionevole oltre la data del pensionamento, allorché viene in rilievo soltanto il grado rivestito nell'ambito di una carriera diplomatica che è ispirata al principio di unitarietà.

Il rimettente denuncia l'irragionevolezza della scelta di attribuire a due appartenenti all'unitaria carriera diplomatica «trattamenti pensionistici quantitativamente assai diversi semplicemente in relazione ad una circostanza di fatto non più in essere».



Peraltro, basterebbe rientrare in Italia anche solo per poche settimane prima del collocamento a riposo per godere di un trattamento pensionistico commisurato all'indennità di posizione nell'ammontare più alto. Vi sarebbe, dunque, anche un'ingiustificata disparità di trattamento «tra due diplomatici già in servizio all'estero, qualora uno di essi venisse richiamato presso l'Amministrazione centrale poco tempo prima del collocamento a riposo [...] e l'altro invece rimanesse a lavorare all'estero».

L'irragionevolezza della disciplina pensionistica applicabile alla retribuzione di posizione emergerebbe anche dal raffronto con il trattamento riservato all'indennità integrativa speciale. Tale voce, pur negata in costanza del rapporto di lavoro a chi presti servizio all'estero (art. 1-*bis*, comma 1, lettera a, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148), sarebbe computata nel trattamento di quiescenza e tornerebbe dunque «ad espandersi alla misura normale».

La disparità di trattamento non potrebbe dirsi giustificata sul presupposto che l'eventuale computo dell'indennità di posizione in misura eccedente quella minima non sia coperto da contribuzione previdenziale. Il ricorrente, ove fosse rientrato in servizio a Roma un mese prima del collocamento a riposo, avrebbe goduto dell'indennità di posizione nella misura più favorevole, a prescindere da ogni valutazione sulla contribuzione eventualmente versata.

L'indennità di servizio all'estero, sprovvista di natura retributiva, non avrebbe alcuna rilevanza ai fini pensionistici e non potrebbe pertanto bilanciare la denunciata sperequazione.

2.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 164 del 2017 si è costituito Giuseppe Magno, con atto depositato l'11 dicembre 2017, e ha chiesto di accogliere la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti. Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 9 del 2018, si è costituito Mario Fugazzola, con atto depositato il 16 febbraio 2018, e ha rassegnato le medesime conclusioni.

Le parti costituite hanno evidenziato che la disposizione censurata prescrive di corrispondere l'indennità di posizione al minimo durante il periodo di servizio all'estero e non riguarda il trattamento previdenziale, poiché disciplina soltanto il trattamento retributivo.

La sperequazione, prodotta dall'interpretazione prevalente della disposizione in esame, sarebbe ancora più irragionevole alla luce del fatto che la permanenza all'estero o il richiamo in Italia non derivano da una libera scelta dell'interessato, ma da provvedimenti unilaterali del ministero, che decide discrezionalmente anche il momento del rientro in Italia.

La carriera diplomatica si caratterizzerebbe per la sua unitarietà e per l'obbligo di alternare, ai fini del normale progresso in carriera, periodi di permanenza all'estero con periodi di permanenza in Italia. In questo quadro, sarebbero prive di giustificazione differenze di trattamento previdenziale così marcate, legate al dato accidentale del luogo in cui si conclude il servizio attivo.

L'irragionevolezza della disciplina sarebbe avvalorata anche dal raffronto con l'indennità integrativa speciale. Tale voce, pur sospesa durante il periodo di servizio all'estero, sarebbe computata ai fini del trattamento pensionistico. Alle stesse conclusioni si dovrebbe giungere per la retribuzione di posizione.

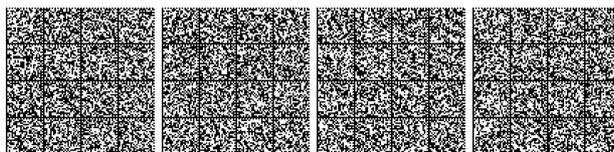
Non rivestirebbe una valenza compensativa l'erogazione di altri emolumenti, come l'indennità di servizio all'estero, in quanto essi sarebbero privi di natura retributiva e non entrerebbero a comporre, pertanto, il trattamento pensionistico.

Non rileverebbe l'argomento che, per giustificare il trattamento peggiore riservato ai diplomatici che concludono il servizio all'estero, fa leva sui contributi versati. Sarebbe sufficiente considerare, a tale riguardo, che basta il rientro anticipato anche di pochi giorni per giovare, a fini pensionistici, della retribuzione di posizione nella misura piena, corrispondente al grado. È dunque ininfluenza, in tale ipotesi, che i contributi siano stati pagati solo sulla retribuzione di posizione corrisposta nella misura minima.

3.- In entrambi i giudizi si è costituito l'INPS, con atti depositati il 12 dicembre 2017 e il 16 febbraio 2018, e ha chiesto di dichiarare inammissibile o comunque manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti.

L'ente previdenziale individua un profilo di inammissibilità nel fatto che il rimettente si prefigga di ottenere un avallo dell'interpretazione prescelta, che si discosta dall'orientamento espresso dal giudice del gravame.

La questione sollevata sarebbe inammissibile anche perché il giudice *a quo* non avrebbe individuato correttamente la disposizione applicabile alla fattispecie controversa. Nel caso di specie, difatti, non verrebbe in rilievo l'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, che si limita a regolamentare il trattamento retributivo, ma, in primo luogo, l'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato).



Quanto al merito, l'INPS osserva che, in virtù di tale ultima disposizione, la base pensionabile utile ai fini della determinazione del trattamento previdenziale è costituita dall'ultimo stipendio e dagli emolumenti tassativamente indicati dalla legge ed effettivamente percepiti, così da garantire all'ente che eroga la pensione l'acquisizione dei contributi assicurativi necessari per finanziarla.

Peraltro, lo stesso rimettente reputerebbe legittima una disciplina retributiva differenziata dei dipendenti che prestano servizio in Italia rispetto ai dipendenti che prestano servizio all'estero. Il diverso trattamento pensionistico non sarebbe che la conseguenza ineludibile di «quei diversi assetti retributivi». Da tali considerazioni discenderebbe l'infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale.

4.- In entrambi i giudizi è intervenuto, con atti depositati il 12 dicembre 2017 e il 13 febbraio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibile e comunque infondata la questione di legittimità costituzionale.

La questione sarebbe inammissibile, poiché coinvolgerebbe scelte rimesse all'apprezzamento discrezionale del legislatore.

Nel merito, la questione non sarebbe fondata.

Non potrebbero essere poste a raffronto la prestazione del servizio presso l'amministrazione centrale a Roma e la prestazione del servizio all'estero. L'unitarietà di ruolo della carriera diplomatica non cancellerebbe la peculiarità della prestazione del servizio all'estero, idonea a giustificare una disciplina previdenziale differente, che tenga conto delle diverse funzioni esercitate e del diverso contesto di riferimento.

Nel periodo di servizio all'estero il personale diplomatico percepirebbe, in aggiunta allo stipendio e all'indennità di posizione, l'indennità di servizio all'estero, che ha natura onnicomprensiva e carattere esclusivo e include una quota dell'indennità di base computata anche a fini previdenziali.

Peraltro, secondo la difesa dell'interveniente, anche per la dirigenza contrattualizzata e per la dirigenza scolastica, la retribuzione di posizione è corrisposta a chi svolge le funzioni all'estero soltanto nella parte fissa, non anche nella parte variabile.

5.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 164 del 2017, con atto depositato il 12 dicembre 2017, ha spiegato intervento Giovanni Ferrero, cessato dal servizio il 24 giugno 2005 come ambasciatore a Santiago del Cile, con il grado di ministro plenipotenziario.

La parte interveniente ha dedotto di vantare un interesse qualificato alla declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata e ha concluso per l'accoglimento della questione sollevata dalla Corte dei conti.

6.- In prossimità dell'udienza, hanno depositato memorie illustrative l'INPS, il 29 maggio 2018, e, il 30 maggio 2018, Giuseppe Magno, Mario Fugazzola e Giovanni Ferrero.

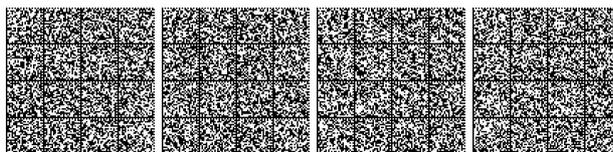
6.1.- L'INPS ha ribadito le conclusioni rassegnate nella memoria di costituzione e ha richiamato, in particolare, la sentenza n. 304 del 2013, che ha analizzato la peculiarità del trattamento economico e funzionale del personale diplomatico, che non è uguale per tutti i dipendenti appartenenti al medesimo grado. Nell'ordinamento della carriera diplomatica non si riscontrerebbe un'obbligatoria corrispondenza tra grado e funzioni e tra grado e trattamento economico correlato all'esercizio delle funzioni.

Anche tali elementi, oltre alla specificità e all'eterogeneità delle rispettive situazioni di lavoro, confermerebbero l'impossibilità di istituire un raffronto tra il personale della carriera diplomatica che opera in Italia e il personale che svolge le funzioni all'estero.

Quanto ai ricorrenti nei giudizi principali, titolari di una retribuzione di posizione nella misura minima, avrebbero già goduto dell'indennità di servizio all'estero, che non spetta a chi operi presso l'amministrazione centrale ed è valorizzata ai fini pensionistici nella misura del 50 per cento della quota base.

6.2.- Giuseppe Magno e Mario Fugazzola hanno chiesto, in via istruttoria, di acquisire, per il periodo dal 1° gennaio 2000 al 31 maggio 2018, l'elenco dei funzionari diplomatici in missione all'estero richiamati anticipatamente presso la sede italiana almeno tre mesi prima rispetto al collocamento a riposo e hanno chiesto, nel merito, di rigettare le eccezioni pregiudiziali di inammissibilità, di accogliere la questione di legittimità costituzionale e, in subordine, di dichiararla infondata alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 170, primo comma, del d.P.R. n. 18 del 1967.

Le parti costituite negano che il rimettente intenda ottenere dalla Corte costituzionale l'avallo dell'interpretazione prescelta e affermano che l'incidente di costituzionalità, a fronte di un'interpretazione accreditata dalle sezioni centrali di appello della Corte dei conti, risponde all'esigenza di «assicurare effettività alla tutela giurisdizionale», oltre che «al superiore principio di equità».



Non sarebbe fondata neppure l'eccezione di aberratio ictus, in quanto la questione di legittimità costituzionale verte proprio sulla disposizione censurata e sulla disciplina della retribuzione di posizione. Non verrebbe in rilievo, nel caso di specie, la normativa generale dell'art. 43 del d.P.R. n. 1092 del 1973, che riguarda in generale dipendenti pubblici che prestano il servizio interamente in Italia e non già diplomatici che alternino obbligatoriamente periodi di servizio in Italia e all'estero.

Questa Corte potrebbe, con una sentenza interpretativa di rigetto, optare per un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, che eviti «la meccanica trasposizione» della disciplina retributiva dell'indennità di posizione al trattamento previdenziale.

Ove non si reputasse praticabile tale interpretazione costituzionalmente orientata, si dovrebbe giungere all'accoglimento della questione, alla luce dell'unicità strutturale e funzionale della carriera e del ruolo del personale diplomatico. In tal senso militerebbe anche l'esigenza di impedire che una disposizione, preordinata a favorire il trattamento retributivo di chi presta servizio all'estero, si risolva in ultima analisi in un pregiudizio da un punto di vista previdenziale.

L'irragionevolezza della disciplina sarebbe ancora più evidente, poiché la permanenza in Italia o all'estero non sarebbe riconducibile a una libera scelta dell'interessato.

In via istruttoria, viene chiesto a questa Corte di acquisire la documentazione inerente al richiamo anticipato dei diplomatici in servizio all'estero, poco prima della maturazione del termine del collocamento in quiescenza. Solo per quindici diplomatici, tale prassi sarebbe stata disattesa.

6.3.- La parte interveniente ha chiesto di accogliere la questione di legittimità costituzionale, lamentando l'irragionevolezza della disposizione censurata.

7.- All'udienza del 20 giugno 2018, le parti hanno ribadito le conclusioni formulate negli scritti difensivi.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, giudice unico delle pensioni, con le ordinanze iscritte al n. 164 del registro ordinanze 2017 e al n. 9 del registro ordinanze 2018, dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 170, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), nella parte in cui prevede, ai fini pensionistici, che l'indennità o la retribuzione di posizione del «personale dell'Amministrazione degli affari esteri» sia computata «nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili» e non già nella misura intera attribuita a chi lavori in Italia.

Tale previsione condurrebbe a riconoscere al personale collocato a riposo quando è in servizio all'estero una pensione di vecchiaia notevolmente inferiore rispetto a quella proporzionata all'indennità o alla retribuzione di posizione calcolate nella misura piena.

Una tale disparità di trattamento si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), poiché sarebbe priva di ogni giustificazione apprezzabile.

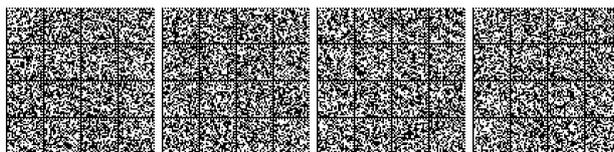
L'unitarietà di ruolo della carriera diplomatica, sancita dall'art. 101, primo comma, del d.P.R. n. 18 del 1967, confermerebbe «la totale irragionevolezza insita nell'attribuire a due appartenenti alla carriera diplomatica trattamenti pensionistici quantitativamente assai diversi semplicemente in relazione ad una circostanza di fatto non più in essere», ovvero la permanenza all'estero al tempo del collocamento a riposo. Con il pensionamento, difatti, cesserebbero le differenze legate allo svolgimento delle funzioni in Italia o all'estero e verrebbe in rilievo soltanto il grado rivestito.

L'irragionevolezza della disciplina in esame emergerebbe anche in una diversa prospettiva.

Il rimettente argomenta che basterebbe «rientrare in Italia finanche poche settimane prima del collocamento a riposo» per beneficiare di un trattamento pensionistico ancorato alla misura massima dell'indennità di posizione. Si riscontrerebbe, pertanto, una sperequazione tra due diplomatici già in servizio all'estero, qualora uno di essi venisse richiamato presso l'Amministrazione centrale poco tempo prima del collocamento a riposo [...] e l'altro invece rimanesse a lavorare all'estero».

La violazione del principio di eguaglianza si apprezzerebbe anche sulla scorta del raffronto con la disciplina pensionistica applicabile all'indennità integrativa speciale. Tale voce, pur negata a chi presta servizio all'estero, concorrerebbe, nondimeno, a determinare il trattamento di quiescenza.

Alla disparità di trattamento denunciata non porrebbe rimedio l'attribuzione dell'indennità di servizio all'estero, che «non viene minimamente conservata nel trattamento di quiescenza», in quanto sarebbe sfornita di natura retributiva.



2.- I giudizi vertono sulla medesima disposizione ed evocano, in termini coincidenti, la violazione del medesimo parametro (art. 3 Cost.). È quindi opportuno che siano riuniti e congiuntamente decisi.

3.- Si deve considerare, preliminarmente, che nel giudizio di legittimità costituzionale originato dall'ordinanza di rimessione iscritta al n. 164 del registro ordinanze 2017 è intervenuto ad adiuvandum Giovanni Ferrero, aderendo alle argomentazioni dell'ordinanza di rimessione e chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

Deve essere ribadita l'inammissibilità di tale intervento, per le ragioni esposte nell'ordinanza emessa all'udienza del 20 giugno 2018.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

A tale disciplina è possibile derogare - senza contraddire il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - «soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura» (fra le molte, sentenza n. 77 del 2018, punto 4. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, Giovanni Ferrero, che si limita ad affermare, senza altre specificazioni, la sussistenza di un interesse qualificato all'intervento, è titolare di una situazione soggettiva regolata dalla norma oggetto di censura, al pari delle situazioni soggettive dei ricorrenti nei giudizi a quibus. Da tali elementi, tuttavia, non è possibile desumere un interesse direttamente riconducibile all'oggetto dei giudizi principali e allo specifico rapporto sostanziale in essi dedotto.

4.- L'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ha eccepito, in linea preliminare, l'inammissibilità della questione per inesatta individuazione della disciplina applicabile.

4.1.- Le censure, in particolare, si indirizzerebbero contro la disposizione che regola il trattamento retributivo del personale diplomatico in servizio all'estero. Nel caso di specie, tuttavia, verrebbe in rilievo la disciplina del trattamento pensionistico, dettata dall'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato) e, nella successiva evoluzione, dall'art. 13 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dall'art. 2 della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare).

4.2.- Nelle memorie illustrative depositate in vista dell'udienza i ricorrenti nei giudizi a quibus replicano che l'art. 43 del d.P.R. n. 1092 del 1973 è norma generale, «pensata per dipendenti pubblici che prestano il loro servizio interamente in Italia» e non per la peculiare posizione dei diplomatici, e soggiungono che la previsione richiamata comunque non preclude una più favorevole valutazione previdenziale della retribuzione di posizione per i diplomatici che conseguano all'estero il diritto alla pensione.

5.- L'eccezione è fondata.

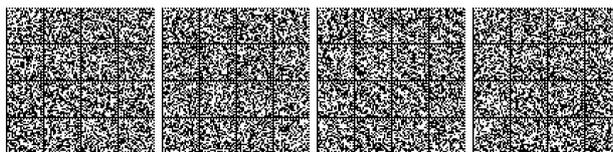
5.1.- La vicenda sottoposta al vaglio del rimettente investe il trattamento previdenziale del personale diplomatico che conclude la carriera all'estero, sotto il peculiare profilo della rilevanza ai fini pensionistici della retribuzione di posizione.

Il giudice *a quo* censura l'art. 170, primo comma, del d.P.R. n. 18 del 1967, che per il personale in servizio all'estero dispone l'attribuzione dell'indennità o retribuzione di posizione «nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili» e assume che tale disciplina sia foriera di una considerevole sperequazione sul versante previdenziale.

Lo stesso rimettente, con argomentazioni riprese anche dai ricorrenti nei giudizi principali, dà conto della puntuale portata precettiva della previsione censurata, che concerne il trattamento retributivo e «ha soltanto l'effetto di limitare alla misura minima il quantum della retribuzione di posizione fintantoché il funzionario diplomatico presti servizio all'estero» (punto 13. delle ordinanze di rimessione).

Il giudice *a quo*, peraltro, nel ripercorrere l'interpretazione propugnata dalla Corte dei conti in fase di gravame (Corte dei conti, sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, sentenza 22 febbraio 2017, n. 112), si premura di specificare che è stata proprio l'applicazione della disciplina previdenziale e, in particolare, dell'art. 43 del d.P.R. n. 1092 del 1973, a condurre al rigetto delle pretese pensionistiche del personale diplomatico collocato a riposo mentre era in servizio all'estero (punto 14. delle ordinanze di rimessione).

5.2.- Nella prospettiva del rimettente, sarebbe dunque la disciplina previdenziale, in correlazione con la disciplina delle diverse voci del trattamento retributivo, a recare il vulnus denunciato.



In una controversia che attiene al trattamento pensionistico il giudice *a quo*, per contro, censura le sole previsioni in tema di trattamento retributivo, senza coglierne le implicazioni sulla disciplina previdenziale *ratione temporis* applicabile, anche alla luce dell'evoluzione del quadro normativo e delle deduzioni svolte a tale riguardo dalle parti.

Gli argomenti addotti dai ricorrenti nei giudizi a quibus, incentrati sulla specificità del regime pensionistico del personale diplomatico e sul ruolo cruciale della normativa sulla retribuzione di posizione, avvalorano la necessità di individuare e censurare la disciplina previdenziale, in connessione con la disciplina retributiva che ne costituisce il necessario presupposto.

5.3.- L'erronea individuazione della disciplina censurata ha portata dirimente e implica l'inammissibilità della questione, nei termini in cui è stata prospettata.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 170, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, giudice unico delle pensioni, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

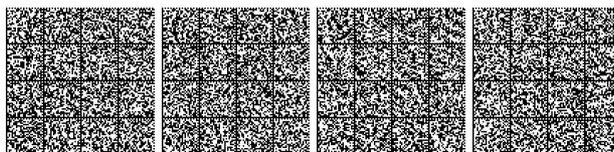
*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:  
Ordinanza letta all'udienza del 20 giugno 2018

### ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, con ordinanza del 10 maggio 2017 (reg. ord. n. 164 del 2017), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, del 22 novembre 2017. Rilevato che nel giudizio è intervenuto ad adiuvandum Giovanni Ferrero, con atto depositato il 12 dicembre 2017; che l'interveniente ha dedotto di essere stato collocato a riposo - con il grado di ministro plenipotenziario - allorché era assegnato a una sede estera e di percepire, pertanto, al pari del ricorrente nel giudizio *a quo*, un trattamento previdenziale proporzionato alla misura minima



dell'indennità di posizione, corrisposta al personale della carriera diplomatica che lavori all'estero; che l'interveniente fonda l'ammissibilità dell'intervento sul presupposto di «un interesse qualificato a che la norma oggetto di censura venga dichiarata incostituzionale». Considerato che, secondo il costante orientamento di questa Corte (fra le molte, sentenza n. 77 del 2018, punto 4. del Considerato in diritto), «la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale)» e che a tale disciplina è possibile derogare, senza contraddire il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità, «soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura»; che l'interveniente è titolare di una situazione soggettiva regolata dalla norma oggetto di censura e non vanta, tuttavia, un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale e allo specifico rapporto sostanziale che vi è dedotto; che l'intervento spiegato in giudizio da Giovanni Ferrero deve essere, pertanto, dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento di Giovanni Ferrero nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al reg. ord. n. 164 del 2017.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T\_180153

N. 154

*Ordinanza 20 giugno - 11 luglio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Divieto di reiterazione del vincolo espropriativo - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'inapplicabilità alle opere pubbliche o di interesse pubblico suddivise in lotti o stralci.**

– Legge della Regione Emilia-Romagna 30 maggio 2016, n. 9 (Legge comunitaria regionale per il 2016), art. 30.

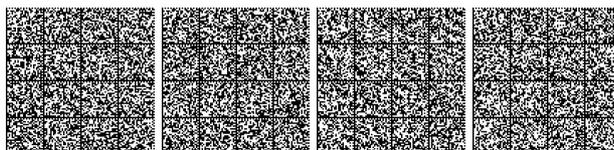
### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Emilia-Romagna 30 maggio 2016, n. 9 (Legge comunitaria regionale per il 2016), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra la Provincia di Reggio Emilia e altro e Marisa Davoli e altri, con ordinanza del 25 gennaio 2017, iscritta al n. 48 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di Marisa Davoli e altri, e della Regione Emilia-Romagna;

udito nella udienza pubblica del 20 giugno 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Giovan Ludovico della Fontana per Marisa Davoli e altri, e Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto che con «sentenza» del 25 gennaio 2017, iscritta al n. 48 reg. ord. 2017, il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Emilia-Romagna 30 maggio 2016, n. 9 (Legge comunitaria regionale per il 2016);

che le questioni sono sorte nel corso del giudizio sugli appelli proposti dalla Provincia di Reggio Emilia e dal Comune di Novellara contro la sentenza del 29 febbraio 2016, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, ha annullato le deliberazioni del Consiglio comunale di Novellara dell'11 dicembre 2014 e del 29 aprile 2015, recanti rispettivamente l'adozione e l'approvazione del piano operativo comunale (POC) finalizzato alla realizzazione del "secondo stralcio" dell'opera pubblica consistente nella "Tangenziale Nord" di Novellara, che erano stati impugnati dai proprietari di alcune delle aree interessate;

che secondo il TAR tali provvedimenti, avendo rinnovato sulle aree un vincolo preordinato all'espropriazione già reiterato una prima volta con una variante al piano regolatore generale e decaduto per decorso del termine quinquennale di durata, violano l'art. 13, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri), alla cui stregua «[i]l vincolo decaduto può essere motivatamente reiterato, per una sola volta [...]»;

che ad avviso del Consiglio di Stato, tuttavia, sulla definizione del giudizio d'appello influisce la disposizione dell'art. 30 legge reg. Emilia-Romagna n. 9 del 2016, sopravvenuta alla pronuncia della sentenza impugnata, la quale, sotto la rubrica «Norma di interpretazione autentica dell'articolo 13, comma 3, della legge regionale n. 37 del 2002», prevede quanto segue: «1. Il comma 3 dell'articolo 13 della legge regionale 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri) si interpreta nel senso che, fermo restando l'obbligo di puntuale motivazione, nonché della corresponsione al proprietario dell'indennità di cui all'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. (Testo A)), il divieto di reiterare più di una volta il vincolo espropriativo decaduto non trova applicazione per il completamento di opere pubbliche o di interesse pubblico lineari la cui progettazione preveda la realizzazione per lotti o stralci funzionali, secondo la normativa vigente»;

che, ai fini della rilevanza, il giudice *a quo* respinge tutte le eccezioni di rito sollevate dall'appellante, attinenti alla nullità o inesistenza delle notificazioni dei motivi aggiunti di primo grado, alla mancata integrazione del contraddittorio nei confronti della Provincia di Reggio Emilia, alla violazione del principio *ne bis in idem* con riferimento a una precedente sentenza del TAR, alla mancata notifica del ricorso introduttivo a un controinteressato, alla nullità della medesima notifica per carenza di potere del procuratore dei ricorrenti e, infine, alla tardività sia del ricorso che dei motivi aggiunti di primo grado;

che, sempre ai fini della rilevanza, il rimettente esamina anche le ragioni addotte dagli appellati sull'inapplicabilità della norma censurata alla fattispecie in giudizio per la mancanza sia di una «progettazione» alla base della suddivisione in lotti del tracciato dell'opera, che sarebbe stabilita invece dal POC, sia, in ogni caso, di «lotti o stralci funzionali, secondo la normativa vigente», in quanto la suddivisione sarebbe stata imposta da ragioni pratiche e contingenti, senza stralci dotati di autonomia funzionale rispetto a un'opera concepita e da realizzare unitariamente;

che, ad avviso del rimettente, il primo rilievo non troverebbe conferma nei documenti prodotti in giudizio, dai quali emergerebbe invece che la suddivisione in stralci funzionali fu approvata da una specifica deliberazione della Giunta comunale; quanto al secondo, l'autonomia funzionale dei singoli stralci nei quali per prassi diffusa vengono frazionate le opere stradali sarebbe assicurata dall'immediata fruibilità per l'utenza di quelli già realizzati, a prescindere dalle ragioni più o meno contingenti che possano determinare il frazionamento;



che l'art. 30 legge reg. Emilia-Romagna n. 9 del 2016 violerebbe, secondo il Consiglio di Stato, gli artt. 3, 24 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;

che la disposizione censurata, pur qualificandosi come norma di interpretazione autentica dell'art. 13, comma 3, legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002, non avrebbe tale natura, in quanto sull'ampiezza del divieto di reiterazione plurima dei vincoli espropriativi decaduti posto dal citato art. 13, comma 3, non sarebbe mai esistita oggettiva incertezza;

che, in particolare, nessun dubbio o contrasto sarebbe insorto, né durante il giudizio *a quo*, né «in altre sedi applicative», sulla riferibilità del divieto anche alle opere pubbliche suddivise in lotti o stralci funzionali: per un verso, infatti, non si potrebbe sostenere che la deroga al divieto di reiterazione esistesse in nuce già nella norma anteriore solo perché nel suo testo legislativo si parla di «un'opera», dal momento che anche un «lotto funzionale» costituirebbe un oggetto unitario dell'appalto; né, per altro verso, il «problema ermeneutico» deriverebbe dall'impossibilità, ove si applicasse il divieto, di realizzare opere suddivise in stralci o lotti, «essendo banale osservare che è sufficiente un'adeguata programmazione degli interventi per rispettare i tempi (dieci anni) imposti dal divieto di reiterazione dei vincoli [...]»;

che, sulla base di un'interpretazione letterale e logico-sistematica, dunque, la decisione di escludere dal divieto le opere suddivise in lotti o stralci, «se anche ragionevole e giustificata», sarebbe da ricondurre per la prima volta all'intervento legislativo del 2016 e non alla norma anteriore;

che la natura innovativa dell'art. 30 legge reg. Emilia-Romagna n. 9 del 2016 renderebbe peraltro inapplicabile la disposizione alla fattispecie, sorta in precedenza, dedotta nel giudizio *a quo*, sicché l'autoqualificazione della norma come di interpretazione autentica darebbe evidenza alla volontà del legislatore di assegnarle nondimeno portata retroattiva;

che, ciò premesso, il rimettente richiama la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e di questa Corte sui limiti all'introduzione di disposizioni retroattive in materia civile, rilevando che i principi della preminenza del diritto e del processo equo ex art. 6, paragrafo 1, CEDU ostano, salvi motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia; e ricorda, in particolare, la giurisprudenza costituzionale sull'illegittimità di disposizioni che, pur qualificandosi come di interpretazione autentica, introducono con valore retroattivo regole innovative destinate a incidere su rapporti giuridici maturati e consolidati da tempo o a influenzare situazioni processuali altrimenti indirizzate in modo diverso;

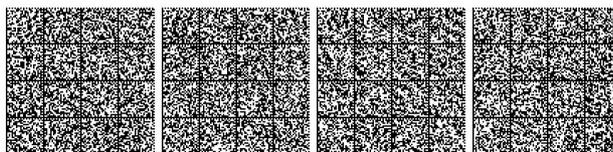
che, ad avviso del rimettente, pur essendo «evidente il potenziale e irriducibile conflitto» fra il diritto di proprietà dei ricorrenti in primo grado («a sua volta oggetto di incisiva tutela a livello CEDU») e l'interesse pubblico al completamento dell'opera (alla cui cura chiaramente si ispirerebbe la disposizione censurata), sarebbe «arduo però ricavare l'evidente sussistenza di un motivo imperativo di interesse generale che autorizzi il varo di una norma destinata a incidere, con effetto *ex tunc*, su un giudizio in corso come quello presente», dovendo pertanto «essere rimessa esclusivamente alla Corte costituzionale la valutazione in ordine non solo alla compatibilità» tra la norma censurata e l'art. 6, paragrafo 1, CEDU, «ma anche - una volta verificato il conflitto tra le due fonti - a quale delle due debba effettivamente prevalere [...]»;

che con atto depositato in cancelleria il 12 aprile 2017 si sono costituiti in giudizio gli appellati nel processo principale, proprietari delle aree interessate dal vincolo, concludendo per la dichiarazione di illegittimità della norma censurata, sempre che essa «non si interpreti nel senso di escludere dal divieto di doppia reiterazione del vincolo espropriativo decaduto, previsto dall'art. 13 della L.R. n. 37/2001 [*recte*: n. 37/2002], gli stralci dell'opera su cui il vincolo non venga in effetti reiterato più di una volta»;

che, secondo le parti private, l'art. 30 legge reg. Emilia-Romagna n. 9 del 2016 avrebbe inteso chiarire che, quando l'amministrazione reitera per la prima volta il vincolo espropriativo solo per uno o solo per alcuni degli stralci in cui è suddivisa l'opera lineare, il divieto di reiterazione ulteriore non trova applicazione per il completamento dell'opera negli altri stralci funzionali;

che qualora invece il vincolo fosse già stato rinnovato una prima volta su tutto il tracciato dell'opera lineare suddivisa in stralci, non potrebbe essere reiterato una seconda volta su alcune delle aree ricomprese nel tracciato: questa sarebbe l'ipotesi verificatasi nel caso concreto, in violazione dunque dell'art. 13, comma 3, legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002, anche come interpretato dalla norma sopravvenuta;

che, diversamente, la norma censurata violerebbe, in primo luogo, il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe un'illogica disparità di trattamento fra i proprietari a seconda che le loro aree siano interessate da opere destinate a una realizzazione unitaria, che beneficerebbero del divieto di reiterazione plurima del vincolo espropriativo decaduto, o opere progettate per stralci, in relazione alle quali il divieto non sarebbe applicabile;



che, nel resto, le parti private aderiscono alle ragioni del rimettente in ordine sia alla natura innovativa e non interpretativa della norma, sia alla sua interferenza con l'esercizio della giurisdizione;

che con atto depositato in cancelleria il 26 aprile 2017 si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, che ha concluso per l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni;

che, in primo luogo, la Regione osserva che le questioni dovrebbero essere circoscritte alla parte della norma censurata in cui essa, qualificandosi in termini di interpretazione autentica, opera retroattivamente, restando salvo il suo contenuto precettivo di carattere generale, applicabile per il futuro a tutti i possibili casi che dovessero verificarsi: sarebbero dunque esclusi dall'ambito delle questioni i profili relativi al conflitto tra il diritto di proprietà dei singoli e l'interesse pubblico al completamento dell'opera, ai quali il rimettente accennerebbe «quasi di sfuggita», omettendo di indicare quali parametri costituzionali sarebbero violati e per quali ragioni;

che, in secondo luogo, sarebbero inammissibili le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., in mancanza di censure articolate sulla base di tali parametri, la cui violazione appare invocata genericamente;

che sarebbe inammissibile anche la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al parametro interposto dell'art. 6 CEDU, per non avere il giudice *a quo* analizzato il bilanciamento operato in concreto dalla norma censurata e per non aver adeguatamente motivato in ordine agli asseriti profili di illegittimità;

che il rimettente si sarebbe limitato ad affermare il principio astratto, ovvio e condivisibile, in base al quale la verifica del bilanciamento di ragionevolezza delle scelte legislative spetta, da ultimo, alla Corte costituzionale, e avrebbe omesso di indicare le ragioni che in concreto lo avrebbero indotto a ritenere irragionevole la scelta normativa nel caso specifico; avrebbe così delegato l'intera valutazione alla Corte, senza prendere posizione nemmeno su quella che, a suo avviso, dovrebbe essere la soluzione *prima facie* di tale bilanciamento;

che, nel merito, la norma censurata non avrebbe natura di *ius* singulare, non riferendosi a una specifica controversia o a controversie in corso e neppure nominando la vicenda processuale pendente davanti al Consiglio di Stato: si tratterebbe, come visto, di una norma generale e astratta, destinata a ulteriori e numerose applicazioni, avendo ad oggetto tutte le opere pubbliche lineari realizzabili a stralci, come strade, autostrade e ferrovie;

che il fatto che la disposizione, per il suo carattere interpretativo, sia applicabile anche nel giudizio in corso davanti al rimettente non violerebbe il principio del processo equo ex art. 6 CEDU, in quanto la parte che la "subisce" avrebbe la piena facoltà di eccepirne l'eventuale lesività sotto il profilo della tutela apprestata dall'art. 42 Cost. e dal Protocollo addizionale alla CEDU al diritto sostanziale di proprietà, mentre il giudice chiamato ad applicarla avrebbe il potere di valutarne la legittimità costituzionale sotto il medesimo profilo, sollevando la relativa questione (sono citate le sentenze n. 214 del 2016, n. 15 del 2012 e n. 419 del 2000);

che la Regione Emilia-Romagna ritiene inoltre di non essere parte del giudizio *a quo*, in cui, come rilevato dallo stesso rimettente, non si controverte di provvedimenti amministrativi regionali, sicché il richiamo al principio di "parità delle armi" non sarebbe pertinente; anche sotto questo aspetto, dunque, l'intervento legislativo regionale non costituirebbe una interferenza nel processo;

che gli appellati nel processo principale hanno depositato una memoria in prossimità dell'udienza, chiedendo che, alla luce della sopravvenuta abrogazione della norma censurata ad opera dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 1° agosto 2017, n. 18 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2017-2019), venga disposta la restituzione degli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione sulla rilevanza delle questioni;

che gli stessi deducono, per il caso in cui non venisse disposta la restituzione degli atti, che la disposizione censurata non sarebbe più applicabile nel giudizio *a quo*, avente ad oggetto provvedimenti amministrativi adottati prima della sua entrata in vigore, e ciò in osservanza dell'orientamento della Corte di cassazione secondo cui la norma che abroga una norma interpretativa assolverebbe a una funzione «latamente interpretativa», sicché presenterebbe anch'essa analogo effetto retroattivo;

che, inoltre, la stessa legge reg. Emilia-Romagna n. 18 del 2017, all'art. 5, modificherebbe con effetto *ex nunc* il testo dell'art. 13 legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002, inserendo dopo il comma 3 i nuovi commi 3-bis e 3-ter, che disciplinano ora la materia della reiterazione plurima dei vincoli espropriativi decaduti per il completamento delle opere lineari suddivise in stralci o lotti funzionali, ma la disposizione, non essendo di interpretazione autentica del citato art. 13, non sarebbe applicabile nel giudizio *a quo*, in base al principio *tempus regit actum*;

che, replicando alle eccezioni e deduzioni difensive della Regione Emilia-Romagna, gli appellati osservano che le questioni appaiono ben motivate dal rimettente e che il *thema decidendum* del giudizio costituzionale non sarebbe circoscritto alla sola retroattività della norma censurata; nel merito, ribadiscono che quest'ultima dovrebbe essere interpretata nel senso da essi già proposto in via principale e in subordine richiamano le ragioni svolte a sostegno della



fondatezza delle questioni, contestando l'assunto dell'interveniente secondo il quale la norma censurata, avendo natura generale e astratta, non interferirebbe nell'esercizio della giurisdizione, trattandosi invece di disposizione *ad hoc*, confezionata per un solo giudizio;

che anche la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza, in cui chiede a sua volta che gli atti siano restituiti al giudice rimettente, dando atto della sopravvenuta abrogazione della norma censurata e del mutamento del quadro normativo e osservando che la restituzione degli atti per una nuova valutazione sulla rilevanza delle questioni dovrebbe essere disposta in quanto il vincolo interpretativo non opererebbe più nemmeno nel processo principale, *ratione temporis*, considerato che i provvedimenti impugnati di fronte al giudice amministrativo sono stati adottati prima della legge reg. Emilia-Romagna n. 9 del 2016; nel merito, contesta ancora la fondatezza dell'interpretazione della norma censurata offerta dagli appellati, soffermandosi sui paradossali risultati cui essa condurrebbe, consentendo che, durante l'esecuzione dell'opera lineare, per una parte del tracciato possano essere assunte scelte incompatibili con le altre parti dello stesso tracciato.

Considerato che il Consiglio di Stato, sezione quarta, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Emilia-Romagna 30 maggio 2016, n. 9 (Legge comunitaria regionale per il 2016), che, sotto la rubrica «Norma di interpretazione autentica dell'articolo 13, comma 3, della legge regionale n. 37 del 2002», prevede quanto segue: «1. Il comma 3 dell'articolo 13 della legge regionale 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri) si interpreta nel senso che, fermo restando l'obbligo di puntuale motivazione, nonché della corresponsione al proprietario dell'indennità di cui all'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. (Testo A)), il divieto di reiterare più di una volta il vincolo espropriativo decaduto non trova applicazione per il completamento di opere pubbliche o di interesse pubblico lineari la cui progettazione preveda la realizzazione per lotti o stralci funzionali, secondo la normativa vigente»;

che le questioni sono sorte nel corso del giudizio sugli appelli proposti dalla Provincia di Reggio Emilia e dal Comune di Novellara contro la sentenza con la quale il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, ha annullato le deliberazioni del Consiglio comunale di Novellara recanti l'adozione e l'approvazione del piano operativo comunale (POC) finalizzato alla realizzazione del "secondo stralcio" dell'opera pubblica consistente nella "Tangenziale Nord" di Novellara, che erano stati impugnati dai proprietari di alcune delle aree interessate;

che secondo il TAR tali provvedimenti, avendo rinnovato sulle aree un vincolo preordinato all'espropriazione già reiterato una prima volta con una variante al piano regolatore generale e decaduto per decorso del termine quinquennale di durata, violano l'art. 13, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri), alla cui stregua «[i]l vincolo decaduto può essere motivatamente reiterato, per una sola volta [...]»;

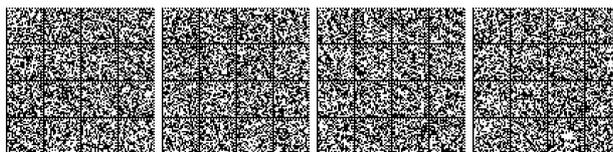
che, ad avviso del Consiglio di Stato, sulla definizione del giudizio d'appello influisce la citata disposizione dell'art. 30 legge reg. Emilia-Romagna n. 9 del 2016, sopravvenuta alla pronuncia della sentenza impugnata, la quale violerebbe, tuttavia, gli artt. 3, 24 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto, pur qualificandosi come norma di interpretazione autentica, sarebbe una norma innovativa con efficacia retroattiva destinata a influenzare, in assenza di motivi imperativi di interesse generale, l'esito giudiziario di una controversia, in violazione dei principi della preminenza del diritto e del processo equo;

che sull'ampiezza del divieto di reiterazione plurima dei vincoli espropriativi decaduti, posto dal citato art. 13, comma 3, legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002, non sarebbe mai esistita oggettiva incertezza, nessun dubbio o contrasto essendo insorto, né durante il giudizio *a quo*, né «in altre sedi applicative», sulla riferibilità del divieto anche alle opere pubbliche suddivise in lotti o stralci funzionali;

che la norma censurata, pertanto, avrebbe introdotto una regola retroattiva destinata a influenzare l'esito di un giudizio in corso, determinando un'ingerenza della funzione legislativa nell'amministrazione della giustizia che non troverebbe adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, costituenti altrettanti motivi imperativi di interesse generale ai sensi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;

che, in pendenza del giudizio costituzionale, l'art. 30 legge reg. Emilia-Romagna n. 9 del 2016 è stato espressamente abrogato dall'art. 7, comma 1, della legge della stessa Regione 1° agosto 2017, n. 18 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2017-2019);

che la legge reg. Emilia-Romagna n. 18 del 2017, all'art. 5, ha anche modificato l'art. 13 legge reg. Emilia Romagna n. 37 del 2002 (il cui comma 3, sul divieto di reiterazione plurima del vincolo espropriativo decaduto, è la disposizione interpretata da quella censurata), aggiungendovi i commi 3-bis e 3-ter, del seguente tenore: «3-bis. Il



divieto di reiterare più di una volta il vincolo espropriativo decaduto non trova applicazione per il completamento di opere pubbliche o di interesse pubblico lineari la cui progettazione preveda la realizzazione per lotti o stralci funzionali, secondo la normativa vigente, fermo restando l'obbligo di puntuale motivazione del provvedimento che dispone la reiterazione del vincolo, nonché la corresponsione al proprietario dell'indennità di cui all'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo *A*)); «3-ter. Resta salva la possibilità di una nuova programmazione che assicuri il completamento delle opere di cui al comma 3-bis»;

che, inoltre, l'art. 6 della stessa legge regionale sopravvenuta, rubricato «Disposizioni in materia di reiterazione dei vincoli espropriativi decaduti», ha disposto, al comma 1, che «[i]l comma 3-bis dell'articolo 13 della legge regionale n. 37 del 2002 trova immediata applicazione ai procedimenti espropriativi non ancora definiti alla data di entrata in vigore della presente legge»;

che, dunque, lo *ius superveniens*, da un lato, ha abrogato la censurata norma di interpretazione autentica dell'art. 13, comma 3, legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002 e, dall'altro lato, ha introdotto nello stesso art. 13 una deroga alla regola generale del comma 3, sul divieto di reiterazione plurima del vincolo espropriativo decaduto, avente un contenuto precettivo identico a quello che il legislatore regionale aveva voluto imporre in via di interpretazione della regola generale, consentendo la reiterazione plurima del vincolo solo «[...] per il completamento di opere pubbliche o di interesse pubblico lineari la cui progettazione preveda la realizzazione per lotti o stralci funzionali, secondo la normativa vigente, fermo restando l'obbligo di puntuale motivazione del provvedimento che dispone la reiterazione del vincolo, nonché la corresponsione al proprietario dell'indennità di cui all'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 [...]»;

che, nel contempo, la norma derogatoria è dichiarata immediatamente applicabile «ai procedimenti espropriativi non ancora definiti» alla data di entrata in vigore della stessa legge reg. Emilia-Romagna n. 18 del 2017, ma tale previsione di «immediata applicazione», pur consentendo di reiterare più di una volta i vincoli decaduti anche nei procedimenti espropriativi in corso, al fine di completare opere pubbliche o di interesse pubblico lineari la cui progettazione preveda la realizzazione per lotti o stralci funzionali, opera solo per l'avvenire in ossequio al principio generale di cui all'art. 11 delle preleggi;

che, a fronte di questo *ius superveniens*, si impone il riesame della perdurante rilevanza delle questioni da parte del rimettente, al quale compete di valutare se la fattispecie dedotta nel giudizio *a quo* continui a essere regolata dalla norma che, a suo avviso, gli prescrive di considerare legittima la reiterazione plurima del vincolo espropriativo decaduto;

che va disposta, pertanto, la restituzione degli atti al rimettente per una nuova valutazione della rilevanza delle questioni sollevate, alla luce del mutato quadro normativo (*ex plurimis*, ordinanze n. 266 del 2015, n. 253 del 2014, n. 316 del 2012, n. 268 e n. 12 del 2011, n. 458 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al Consiglio di Stato, sezione quarta.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

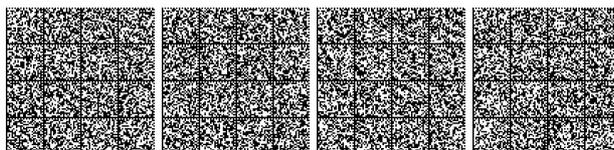
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 155

Ordinanza 20 giugno - 11 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie in materia di ambiente (funzioni comunali esercitate in forma associata: servizio idrico integrato) e di impiego pubblico (assunzione di personale dirigenziale con contratto a tempo indeterminato per l'attivazione della Centrale unica di risposta al NUE 112).**

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 giugno 2016, n. 10 (Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nella legge regionale n. 1/2006, nella legge regionale n. 26/2014, nella legge regionale n. 18/2007, nella legge regionale n. 9/2009, nella legge regionale n. 19/2013, nella legge regionale n. 34/2015, nella legge regionale n. 18/2015, nella legge regionale n. 3/2016, nella legge regionale n. 13/2015, nella legge regionale n. 23/2007, nella legge regionale n. 2/2016 e nella legge regionale n. 27/2012), artt. 7, comma 1; 12, comma 1, lettera b); e 51, comma 2.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

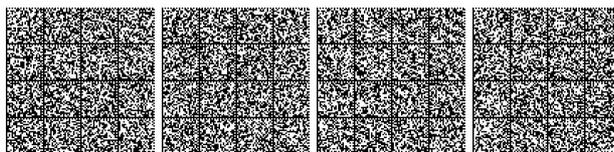
## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1; 12, comma 1, lettera b); e 51, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 giugno 2016, n. 10 (Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nella legge regionale n. 1/2006, nella legge regionale n. 26/2014, nella legge regionale n. 18/2007, nella legge regionale n. 9/2009, nella legge regionale n. 19/2013, nella legge regionale n. 34/2015, nella legge regionale n. 18/2015, nella legge regionale n. 3/2016, nella legge regionale n. 13/2015, nella legge regionale n. 23/2007, nella legge regionale n. 2/2016 e nella legge regionale n. 27/2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 19-24 agosto 2016, depositato in cancelleria il 22 agosto 2016, iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2016 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2018 il Presidente Giorgio Lattanzi, il quale, sentiti il Giudice relatore Giancarlo Coraggio, l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri, e l'avvocato Daniela Iuri per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dispone sia omessa la relazione.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 19-24 agosto 2016, depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 22 agosto, iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2016, ha impugnato gli artt. 7, comma 1; 12, comma 1, lettera b); e 51, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 giugno 2016, n. 10 (Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nella legge regionale n. 1/2006, nella legge regionale n. 26/2014, nella legge regionale n. 18/2007, nella legge regionale n. 9/2009, nella legge regionale n. 19/2013, nella legge regionale n. 34/2015, nella legge regionale n. 18/2015, nella legge regionale n. 3/2016, nella legge regionale n. 13/2015, nella legge regionale n. 23/2007, nella legge regionale n. 2/2016 e nella legge regionale n. 27/2012), in



riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), e terzo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 4, punti 1, 1-*bis* e 9, e 5, punti 7 e 14, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

che l'art. 7, comma 1, legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2016 ha sostituito l'art. 27 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 12 dicembre 2014, n. 26 (Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative), ed è impugnato nella parte in cui il novellato art. 27 prevede, al comma 1: «Nell'ambito di ciascuna Unione, i Comuni esercitano in forma associata le funzioni comunali nelle materie e attività e con le decorrenze di seguito indicate [...] *b*) a decorrere dal 1° gennaio 2017, [...] nonché almeno due tra le seguenti: [...] 4) organizzazione dei servizi pubblici di interesse economico generale», e al successivo comma 3: «Nell'ambito di ciascuna Unione le funzioni nelle materie di cui alla lettera *b*) sono esercitate in forma associata dai Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, ridotti a 5.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità montane, mediante convenzione, in modo da raggiungere la medesima soglia demografica complessiva, o, in alternativa, avvalendosi degli uffici dell'Unione»;

che l'art. 12, comma 1, lettera *b*), legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2016, ha aggiunto il comma 1-*bis* all'art. 40 legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2014, che stabilisce: «Entro il 31 dicembre 2016 i Comuni facenti parte di convenzioni attuative aventi per oggetto funzioni e servizi previsti dagli articoli 26 e 27 possono mantenerle operative fino al conferimento all'Unione e comunque non oltre il 31 dicembre 2017 adeguandone e integrandone il contenuto. La competenza a deliberare in ordine all'aggiornamento delle convenzioni attuative è attribuita alle Giunte comunali»;

che la difesa dello Stato censura l'art. 7, comma 1, e l'art. 12, comma 1, lettera *b*), legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2016, in quanto non hanno escluso il servizio idrico integrato dalle funzioni comunali da esercitare in forma associata mediante convenzione ovvero con l'avvalimento degli uffici dell'Unione, con la conseguente cessazione delle convenzioni in corso attuative del servizio, così esorbitando dalle competenze legislative attribuite alla Regione dallo statuto di autonomia, e contrastando con la disciplina adottata dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di ambiente e di tutela della concorrenza;

che l'art. 51, comma 2, legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2016, per l'attivazione della Centrale unica di risposta al numero unico di emergenza (NUE) 112, ha previsto che l'assunzione di personale regionale di qualifica dirigenziale, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, non rileva ai fini del rispetto delle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale e di limiti assunzionali;

che ad avviso della difesa dello Stato tale disposizione esula dalla potestà legislativa regionale e lede l'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, nonché il principio di eguaglianza e buon andamento dell'amministrazione;

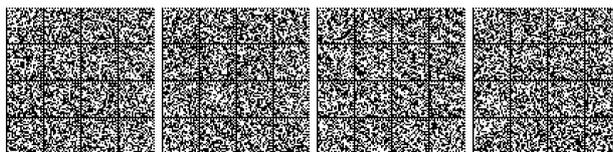
che la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si è costituita il 22 settembre 2016, deducendo l'inammissibilità e la non fondatezza del ricorso; e successivamente ha chiesto il rinvio della trattazione già fissata all'udienza pubblica del 20 giugno 2017;

che in prossimità dell'udienza pubblica del 20 giugno 2018 la Regione resistente ha prospettato l'intervenuta cessazione della materia del contendere a seguito dello *ius superveniens* costituito dall'art. 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 9 (Funzioni onorifiche delle sopresse Province e altre norme in materia di enti locali, Centrale unica di committenza regionale, personale del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, trasporti e infrastrutture), e dall'art. 11, comma 17, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26);

che la difesa dello Stato, in sede di udienza pubblica, riconosceva che erano intervenute sopravvenienze normative con carattere satisfattivo, ma insisteva comunque nell'impugnazione non risultando se le norme regionali avessero avuto o meno attuazione;

che in proposito l'avvocatura regionale ha precisato che le norme impuginate non hanno avuto attuazione medio tempore.

Considerato che occorre valutare se sussistano le condizioni per una pronuncia di cessazione della materia del contendere riguardo all'impugnazione degli artt. 7, comma 1; 12, comma 1, lettera *b*); e 51, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 giugno 2016, n. 10 (Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nella legge regionale n. 1/2006, nella legge regionale n. 26/2014, nella legge regionale n. 18/2007, nella legge regionale n. 9/2009, nella legge regionale n. 19/2013, nella legge regionale n. 34/2015, nella legge regionale n. 18/2015, nella legge regionale n. 3/2016, nella legge regionale n. 13/2015, nella legge regionale n. 23/2007, nella legge regionale n. 2/2016 e nella legge regionale n. 27/2012);



che secondo l'orientamento costante della giurisprudenza di questa Corte «la materia del contendere cessa solo se lo *ius superveniens* ha carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto medio tempore applicazione» (tra le molte, le sentenze n. 68 e n. 5 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 33 e n. 8 del 2017);

che l'art. 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 9 (Funzioni onorifiche delle soppresse Province e altre norme in materia di enti locali, Centrale unica di committenza regionale, personale del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, trasporti e infrastrutture), ha sostituito il comma 3 dell'art. 27 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 12 dicembre 2014, n. 26 (Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative), prevedendo, per quanto qui rileva, che: «Nell'ambito di ciascuna Unione [...] le funzioni nelle materie di cui al comma 1, lettera *b*), possono essere esercitate in forma singola dai Comuni turistici di cui all'articolo 13, comma 3, e dai Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti ridotti a 5.000 se appartenuti a Comunità montane. I restanti Comuni esercitano le funzioni di cui al comma 1, lettera *b*), avvalendosi degli uffici dell'Unione oppure mediante convenzione in modo da raggiungere la medesima soglia demografica richiesta per l'esercizio delle funzioni in forma singola»;

che tale modifica normativa, di per sé, non soddisferebbe la doglianza della difesa dello Stato, in quanto non esclude il servizio idrico integrato dall'esercizio delle relative funzioni comunali in forma associata;

che, tuttavia, ancor prima della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2017, richiamata dalla Regione autonoma nella memoria, l'art. 23, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 20 (Soppressione delle Province del Friuli-Venezia Giulia e modifiche alla L.R. n. 11/1988, alla L.R. n. 18/2005, alla L.R. n. 7/2008, alla L.R. n. 9/2009, alla L.R. n. 5/2012, alla L.R. n. 26/2014, alla L.R. n. 13/2015, alla L.R. n. 18/2015 e alla L.R. n. 10/2016), ha apportato all'art. 27 legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2014, come sostituito dall'art. 7, comma 1, legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2016, la seguente modifica: «al punto 4) della lettera *b*) del comma 1 dopo le parole “di interesse economico generale” sono aggiunte le seguenti: “, ferme restando le discipline di settore, ivi comprese quelle relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani”»;

che tale *ius superveniens* ha espressamente previsto che tra i servizi di interesse pubblico generale che i Comuni esercitano in forma associata non vanno ricompresi quelli disciplinati da specifiche normative di settore, come il servizio idrico integrato, che è disciplinato dalla legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 15 aprile 2016, n. 5 (Organizzazione delle funzioni relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani);

che la novella, da ultimo indicata, pertanto, è soddisfacente delle doglianze prospettate dalla difesa dello Stato, ed a tal fine è stata adottata dal legislatore regionale come risulta dalla relazione illustrativa al relativo disegno di legge;

che lo *ius superveniens* ha carattere soddisfacente anche in ordine all'impugnazione del comma 3 del richiamato art. 27, come novellato dall'art. 7, comma 1, legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2016, nonché dell'art. 12, comma 1, lettera *b*), di quest'ultima legge, poiché gli stessi sono stati censurati in quanto connessi all'esercizio in forma associata anche delle funzioni comunali relative al servizio idrico integrato;

che con l'abrogazione dell'art. 51, comma 2, legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2016, disposta dall'art. 11, comma 17, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), il legislatore regionale si è adeguato ai rilievi governativi;

che la difesa regionale ha dedotto nell'udienza pubblica che le norme impuginate non hanno avuto medio tempore attuazione, e ciò trova riscontro, peraltro, nella indicazione della data del 31 dicembre 2016 - successiva all'entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2016 - come termine per mantenere operative le convenzioni in atto fino al conferimento all'Unione delle funzioni comunali da esercitare in forma associata di cui all'art. 27 legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2014, di tal che la modifica delle modalità di esercizio delle suddette funzioni non coincideva con l'entrata in vigore delle norme impuginate;

che si è determinata, pertanto, la cessazione della materia del contendere.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la cessazione della materia del contendere della questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 12; comma 1, lettera b); e 51, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 giugno 2016, n. 10 (Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nella legge regionale n. 1/2006, nella legge regionale n. 26/2014, nella legge regionale n. 18/2007, nella legge regionale n. 9/2009, nella legge regionale n. 19/2013, nella legge regionale n. 34/2015, nella legge regionale n. 18/2015, nella legge regionale n. 3/2016, nella legge regionale n. 13/2015, nella legge regionale n. 23/2007, nella legge regionale n. 2/2016 e nella legge regionale n. 27/2012), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180155

N. 156

*Ordinanza 20 giugno - 11 luglio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Professioni - Avvocato e procuratore - Abilitazione per l'iscrizione all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori.**

– Legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), art. 22, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), promossi dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione terza, con ordinanze del 29 e del 30 dicembre 2016, iscritte rispettivamente ai numeri 30 e 31 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione del Sindacato Avvocati di Bari e altri, di Roberta Barbieri e altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'Associazione Italiana Avvocati Stabiliti;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Mauro Pacilio per l'Associazione Italiana Avvocati Stabiliti, Loredana Papa per il Sindacato Avvocati di Bari e altri e l'Avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con le due ordinanze, di identico contenuto, in epigrafe indicate, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione terza, premessane la rilevanza, ha sollevato, in riferimento all'art. 3, secondo comma, della Costituzione, questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense);

che, secondo i due collegi rimettenti, la disposizione denunciata - nella parte in cui disciplina le modalità per l'iscrizione nell'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, prevedendo, oltre al decorso di un periodo di otto anni di esercizio della professione, anche ulteriori «più onerose» condizioni, quali l'esame di ammissione ad un corso, la sua frequenza e la positiva valutazione finale a seguito di esame - sarebbe ingiustificatamente discriminatoria «per gli Avvocati formatisi in Italia, rispetto agli Avvocati stabiliti», di cui tratta l'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 96 (Attuazione della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale), atteso che, per questi ultimi l'iscrizione nella relativa sezione speciale dell'albo resta subordinata alla dimostrazione di «avere esercitato la professione di avvocato per almeno dodici anni in uno o più degli Stati membri, tenuto conto anche dell'attività professionale eventualmente svolta in Italia», senza ulteriori condizioni;

che, in entrambi i giudizi, si sono costituite le (numerose) parti ricorrenti nei procedimenti principali ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato: i primi, per aderire alla prospettazione dei giudici a quibus e, il secondo, per eccepire, invece, la non fondatezza della questione sollevata, in ragione della non omogeneità delle situazioni comparate;

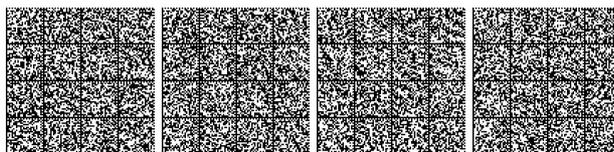
che, nel giudizio iscritto al n. 30 reg. ord. 2017, l'Associazione Italiana Avvocati Stabiliti ha depositato atto di intervento ad adiuvandum, illustrato anche con successiva memoria, con il quale ha prospettato ulteriori asseriti profili di discriminazione degli avvocati muniti di titolo nazionale, sia rispetto ai magistrati (che diventerebbero consiglieri di Cassazione per «il solo decorso del tempo»), sia rispetto agli avvocati «iscritti ai fori del Regno di Spagna», direttamente abilitati a difendere innanzi al «Tribunale Supremo» spagnolo, «autorità corrispondente» alle giurisdizioni superiori italiane, anche innanzi alle quali essi potrebbero, quindi, esercitare la loro attività professionale, per disposto dell'art. 8 della legge 9 febbraio 1982, n. 31 (Libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini degli Stati membri delle Comunità europee).

Considerato che, attesa l'identità del petitum, i due riferiti giudizi possono essere riuniti e congiuntamente decisi;

che va, preliminarmente, confermata l'ordinanza dibattimentale che ha dichiarato l'inammissibilità dell'intervento dell'Associazione Italiana Avvocati Stabiliti, la quale non è parte del giudizio *a quo*, né è titolare di un proprio, anche indiretto, interesse da far valere nello stesso e, a maggior ragione, non è legittimata ad ampliare il *thema decidendum*, quale risulta dalla ordinanza di rimessione;

che, nelle more del giudizio, l'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 96 (Attuazione della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale) - assunto a *tertium comparationis* della sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense) - è stato sostituito dall'art. 1 della legge 20 novembre 2017, n. 167 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017);

che, ai sensi del comma 1 di detta ultima disposizione, per l'iscrizione nell'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, anche l'«avvocato stabilito» deve ora dimostrare di «aver esercitato la professione di avvocato per almeno otto anni in uno o più degli Stati membri, tenuto conto anche dell'attività professionale eventualmente



svolta in Italia, e che successivamente abbia lodevolmente e proficuamente frequentato la Scuola superiore dell'avvocatura, istituita e disciplinata con regolamento dal Consiglio nazionale forense, ai sensi dell'articolo 22, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247»;

che, alla luce di siffatto mutamento del quadro normativo, gli atti relativi ad entrambe le ordinanze di rimessione, devono essere restituiti ai giudici a quibus affinché procedano ad una nuova valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara inammissibile l'intervento dell'Associazione Italiana Avvocati Stabiliti;*

*2) ordina la restituzione degli atti ai Collegi rimettenti del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione terza.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:  
ordinanza letta all'udienza del 20 giugno 2018

## ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, introdotta, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale regionale amministrativo del Lazio, con ordinanza in data 29 dicembre 2016 (iscritta al n. 30 del registro ordinanze del 2017), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, del 15 marzo 2017. Rilevato che, in tale giudizio, con atto del 31 marzo 2017 e successiva memoria integrativa del 29 maggio 2018, ha spiegato intervento ad adiuvandum l'«Associazione Italiana Avvocati Stabiliti», ritenendosi a ciò legittimata in ragione dei suoi obiettivi statuari, tra i quali quello di «tutelare i propri soci possessori di abilitazione professionale conseguita in uno Stato membro della Comunità europea». Considerato che l'«Associazione Italiana Avvocati Stabiliti» non è parte del giudizio *a quo*, né è titolare di un proprio, sia pur indiretto, interesse riconducibile all'oggetto del giudizio principale (vedi, per tutte, sentenze n. 210 e n. 71 del 2015, n. 162 del 2014); che, a maggior ragione, detta Associazione non è legittimata a far



valere, come in memoria pretende, gli ulteriori prospettati profili di discriminazione degli avvocati muniti di titolo nazionale rispetto agli avvocati (comunitari) «iscritti ai fori del Regno di Spagna»; che l'intervento dell'«Associazione Italiana Avvocati Stabiliti» è, pertanto, inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento dell'«Associazione Italiana Avvocati Stabiliti» nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al registro ordinanze n. 30 del 2017.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T\_180156

N. 157

*Ordinanza 23 maggio - 11 luglio 2018*

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

**Correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 68 del 23 gennaio-5 aprile 2018.**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 68 del 23 gennaio-5 aprile 2018.

Udito nella camera di consiglio del 23 maggio 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Considerato che il capo numero 13) del dispositivo della sentenza n. 68 del 2018 è affetto da errore materiale nella parte in cui, nell'indicare le norme oggetto delle questioni di legittimità costituzionale per le quali è dichiarata l'estinzione del processo, menziona, per mero errore materiale, anche l'art. 59, comma 3, oggetto della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui al capo n. 2) del medesimo dispositivo.

Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 32 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dispone che nella sentenza n. 68 del 2018 sia corretto il seguente errore materiale:  
nel dispositivo, al capo numero 13), siano espunte le parole «dell'art. 59, comma 3;».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180157

N. 158

*Sentenza 23 maggio - 13 luglio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Maternità e infanzia - Indennità giornaliera di maternità - Condizioni - Intervallo di sessanta giorni tra la sospensione del rapporto di lavoro e l'inizio del periodo di congedo di maternità - Deroghe - Assenza per congedo straordinario di cui la lavoratrice gestante abbia fruito per l'assistenza al coniuge convivente o a un figlio, portatori di handicap in situazione di gravità accertata.**

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), art. 24, comma 3.

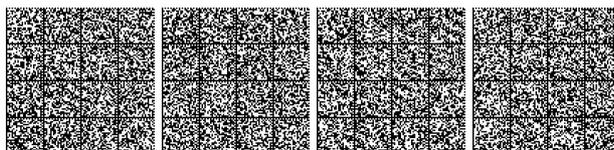
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 24 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), promossi dal Tribunale ordinario di Torino e dal Tribunale ordinario di Trento, entrambi in funzione di giudice del lavoro, con ordinanze del 12 aprile e del 16 ottobre 2017, iscritte rispettivamente al n. 130 del registro ordinanze 2017 e al n. 47 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2017 e n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione di E.T.R. F.;

udito nella udienza pubblica del 22 maggio e nella camera di consiglio del 23 maggio 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udito l'avvocato Margherita Giannico per E.T.R. F.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 12 aprile 2017, iscritta al n. 130 del registro ordinanze 2017, il Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 31, secondo comma, 37, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 20, 21, 23, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, commi 2 e seguenti, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), «nella parte in cui non prevede che il trattamento di maternità sia erogato anche alla lavoratrice che abbia fruito di congedo ex art. 42, comma 5, d.lgs. 151/2001 e che al momento della richiesta non abbia ripreso a lavorare da più di 60 giorni».

1.1.- Il rimettente espone di dover decidere sul ricorso di una lavoratrice, beneficiaria da oltre un anno, a causa della necessità di assistere un coniuge gravemente disabile, del congedo straordinario retribuito previsto dall'art. 42, comma 5, d.lgs. n. 151 del 2001, e interdetta in anticipo dal lavoro, a decorrere dal 1° luglio 2014, a causa di «gravi complicanze nella gestazione».

La ricorrente nel giudizio principale ha chiesto di condannare l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a corrispondere «il trattamento economico di maternità per l'intera durata del congedo di maternità, compreso il periodo di interdizione anticipata, dal 1° luglio 2014 al 6 aprile 2015». Tale trattamento le sarebbe stato originariamente negato sul presupposto che l'interdizione anticipata del lavoro per gravidanza a rischio era «avvenuta senza effettiva ripresa dell'attività lavorativa da parte della ricorrente».

1.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* argomenta che la disposizione censurata impedisce di riconoscere l'indennità di maternità alla parte ricorrente, «in ragione della sua pregressa assenza dal lavoro per più di 60 giorni».

All'inizio della gravidanza la ricorrente beneficiava da più di sessanta giorni del congedo straordinario di cui all'art. 42, comma 5, d.lgs. n. 151 del 2001. Per questa specifica ipotesi di sospensione del rapporto di lavoro la legge non prevede che sia comunque corrisposto il trattamento di maternità, come nelle altre fattispecie tassativamente previste dall'art. 24 d.lgs. n. 151 del 2001.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* muove dalla premessa che l'indennità di maternità miri a tutelare la salute della donna e del nascituro e a evitare che la lavoratrice possa essere pregiudicata a causa degli impegni connessi alla cura del bambino.

Per effetto della disposizione censurata, la lavoratrice in gravidanza sarebbe costretta a sacrificare l'assistenza del coniuge disabile per riprendere il rapporto di lavoro prima dell'inizio del periodo di astensione obbligatoria e rischierebbe di perdere il diritto all'indennità di maternità quando le «complicanze della gestazione non consentano la ripresa del servizio al termine di un congedo straordinario».

Tale disciplina sarebbe lesiva, per un verso, del «diritto del disabile di ricevere assistenza all'interno del proprio nucleo familiare» e, per altro verso, del «diritto della lavoratrice di prestare assistenza al proprio coniuge disabile», scegliendo liberamente il momento in cui diventare madre.



In particolare, nel negare l'indennità di maternità quando il rapporto di lavoro sia sospeso a causa della necessità di assistere il coniuge disabile, la disciplina censurata pregiudicherebbe la speciale protezione della maternità, sancita dagli artt. 31 e 37 Cost.

Il rimettente assume, inoltre, che la disposizione in esame contrasta con «il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.», in quanto nega l'indennità di maternità alla lavoratrice che non sia in servizio da oltre sessanta giorni per la necessità di assistere il coniuge disabile e determina una disparità di trattamento priva di «ogni giustificazione razionale» tra tale fattispecie, che non sarebbe «meritevole di una minor tutela», e le ipotesi di «assenze dovute a malattia, infortunio sul lavoro, congedo parentale o congedo per la malattia del figlio fruito per una precedente maternità o per accudire minori in affidamento, della mancata prestazione lavorativa in caso di contratto di lavoro a tempo parziale di tipo verticale, della collocazione in cassa integrazione». Nelle fattispecie da ultimo indicate, la legge prevede che l'indennità di maternità sia corrisposta anche alla lavoratrice assente dal servizio da più di sessanta giorni.

Il giudice *a quo* ravvisa anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 23, 33 e 34 CDFUE, che enunciano «il principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazioni e riconoscono il diritto ad un congedo di maternità retribuito ed il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale in caso di maternità». Il diniego dell'indennità di maternità, «dovuto alla duplice condizione della ricorrente, gestante con gravidanza a rischio e parente di un disabile bisognoso di cure», integrerebbe, difatti, una discriminazione a causa del sesso, «nella specifica declinazione della gravidanza/maternità come espressamente enunciato dall'art. 2, comma 2, lett. c della Direttiva 2006/54 e trasposto nell'ordinamento all'art. 2 bis del d.lgs. n. 198/06», e a causa della disabilità, in contrasto con le previsioni «della direttiva 2000/78, attuata col d.lgs. n. 216/03», e in particolare con «il divieto di discriminazione fondato sull'handicap», che si applica non solo al disabile, ma anche a chi gli presta assistenza.

Il rimettente, in ragione della tassatività delle ipotesi in cui il trattamento di maternità è corrisposto anche a prescindere da una sospensione del rapporto di lavoro per un periodo superiore a sessanta giorni, reputa impraticabile l'interpretazione adeguatrice e ravvisa la necessità di investire la Corte costituzionale per la soluzione del dubbio di costituzionalità.

Questa necessità non potrebbe dirsi superata dal fatto che il conflitto tra norme interne e norme dell'Unione europea di diretta applicazione possa essere risolto disapplicando la norma interna incompatibile. Ad avviso del rimettente, «il conflitto della norma interna con i principi della Costituzione riconosciuti anche dal diritto euro unitario può essere risolto solo attraverso un espresso sindacato di legittimità sull'atto legislativo ordinario da parte dell'Organo competente», e non già attraverso la disapplicazione delle norme di rango legislativo in ipotesi contrastanti con i precetti costituzionali.

2.- Con atto depositato il 24 ottobre 2017, si è costituita E.T.R. F., chiedendo di accogliere la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Torino.

Il trattamento economico di maternità, al pari del congedo di maternità e del divieto di licenziamento, attuerebbe la speciale protezione che l'art. 37 Cost. assicura alla madre lavoratrice e al bambino, e il principio di eguaglianza sostanziale presidiato dall'art. 3, secondo comma, Cost.

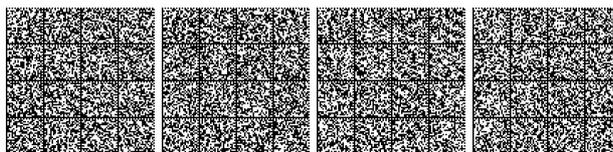
Il sostegno economico alla lavoratrice madre perseguirebbe l'obiettivo di tutelare la salute della donna e del nascituro e di salvaguardare la libertà della lavoratrice di essere madre, senza limitazioni o condizionamenti derivanti dalla prospettiva della perdita del reddito lavorativo.

Il congedo straordinario regolato dall'art. 42 d.lgs. n. 151 del 2001 adempirebbe alla funzione di tutelare la salute psico-fisica del disabile e di promuoverne l'integrazione all'interno della famiglia, che svolge un fondamentale ruolo di assistenza. Tale fattispecie di congedo straordinario meriterebbe, ai fini del trattamento economico di maternità, la medesima tutela riconosciuta nelle altre ipotesi, in cui la legge concede l'indennità di maternità anche a lavoratrici che non siano in servizio da più di sessanta giorni.

La disposizione censurata, nel negare l'indennità di maternità alla madre lavoratrice che dapprima sia stata assente dal lavoro per assistere il coniuge disabile e poi sia stata collocata in interdizione anticipata dal lavoro a causa di gravi complicanze nella gestazione, vanificherebbe la speciale protezione accordata dagli artt. 31 e 37 Cost.

Tale disciplina sarebbe irragionevole e lesiva del principio di non discriminazione in ragione del sesso e della disabilità, enunciato dagli artt. 20, 21, 23, 33 e 34 CDFUE.

3.- Con ordinanza del 16 ottobre 2017, iscritta al n. 47 del registro ordinanze 2018, il Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 31 e 37, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 3, d.lgs. n. 151 del 2001, «nella parte in cui [...] non annovera anche il congedo straordinario ex art. 42 co. 5 e co. 5ter d.lgs. 151/2001 (spettante al genitore di soggetto affetto da handicap in situazione di gravità accertata ai sensi dell'art. 4 co. 1 L. 5.2.1992, n. 104) tra le fattispecie di assenza



o congedo o mancata prestazione lavorativa, di cui non si tiene conto ai fini del computo dell'intervallo, tra l'inizio dell'assenza o della sospensione o della disoccupazione e l'inizio del periodo di congedo di maternità, di sessanta giorni, il cui superamento preclude, ai sensi dell'art. 24 co. 2 d.lgs. 151/2001, l'attribuzione dell'indennità giornaliera di maternità ex art. 22 co. 1 d.lgs. 151/2001».

3.1.- Il rimettente riferisce di dover decidere sul ricorso di una lavoratrice che, dal 4 aprile 2016, fruisce di un congedo straordinario per l'assistenza di un figlio in condizione di disabilità grave e dal maggio 2016 ha iniziato una nuova gravidanza.

La domanda di indennità giornaliera di maternità è stata respinta dall'INPS, in quanto erano trascorsi più di sessanta giorni dall'inizio del congedo straordinario.

3.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che, in virtù della disposizione censurata, il ricorso dovrebbe essere rigettato, in quanto, all'inizio del periodo di congedo di maternità (23 agosto 2016), il rapporto di lavoro era sospeso da più di sessanta giorni. Già dal 4 aprile 2016 la parte ricorrente godeva del congedo straordinario per assistere il figlio minore gravemente disabile e, dal 23 agosto 2016, in forza di provvedimento dell'azienda sanitaria, ha dovuto astenersi in anticipo dal lavoro.

Il rimettente puntualizza, sulla scorta delle affermazioni della sentenza 24 marzo 2017, n. 7675, della Corte di cassazione, sezione lavoro, che i periodi di assenza volontaria dal lavoro a titolo di aspettativa, congedo o permesso senza retribuzione non sono esclusi dal computo dei sessanta giorni che precedono l'inizio del congedo di maternità.

3.3.- In merito alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* muove dal presupposto che, secondo la giurisprudenza costituzionale, il fondamento della protezione sia ricondotto alla maternità in quanto tale e non più allo svolgimento di un'attività lavorativa subordinata.

L'art. 24 d.lgs. n. 151 del 2011 prevede che non si debba tener conto, ai fini del computo dei sessanta giorni di sospensione del rapporto di lavoro, delle assenze dovute a malattia e a infortuni sul lavoro, del periodo di congedo parentale fruito per una precedente maternità, del congedo per la malattia del figlio, del periodo di assenza per accudire minori in affidamento, del periodo di mancata prestazione lavorativa prevista dal contratto di lavoro a tempo parziale di tipo verticale.

Il legislatore ha dunque recepito le indicazioni della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, secondo comma, della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 (Tutela delle lavoratrici madri), nella parte in cui non escludeva dal computo dei sessanta giorni immediatamente antecedenti all'inizio del periodo di astensione obbligatoria dal lavoro l'assenza facoltativa non retribuita per una precedente maternità (si menziona la sentenza n. 106 del 1980) e il periodo di assenza per accudire minori affidati in preadozione (il richiamo è alla sentenza n. 332 del 1988).

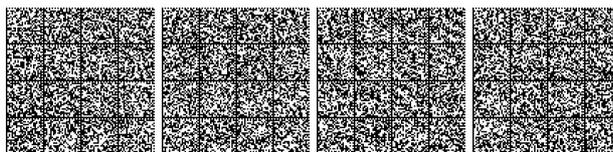
Per altro verso, il legislatore ha scelto di escludere dal computo dei sessanta giorni anche il congedo per la malattia del figlio e l'assenza prevista dal contratto di lavoro a tempo parziale di tipo verticale.

Ad avviso del rimettente, l'assetto delineato dal legislatore si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto, senza alcuna giustificazione ragionevole, pur trattandosi di situazioni «espressive di esigenze di tutela assai simili», annovera il congedo per la malattia del figlio ex art. 47 d.lgs. n. 151 del 2001 ed esclude, per contro, il congedo straordinario che spetta al genitore di un figlio con handicap in situazione di gravità accertata «tra le fattispecie di assenza o congedo o mancata prestazione lavorativa, di cui non si tiene conto ai fini del computo dell'intervallo, tra l'inizio della assenza o della sospensione o della disoccupazione e l'inizio del periodo del congedo di maternità, di sessanta giorni, il cui superamento preclude, ai sensi dell'art. 24 co. 2 d.lgs. 151/2001, l'attribuzione dell'indennità giornaliera di maternità ex art. 22 co. 1 d.lgs. 151/2001».

Sarebbero violati anche l'art. 31 e l'art. 37, primo comma, Cost., in quanto la disposizione censurata, nell'escludere dal godimento dell'indennità di maternità la donna che da più di sessanta giorni beneficia del congedo straordinario per assistere un figlio gravemente disabile, contrasterebbe con i principi di tutela della maternità e comprometterebbe la speciale protezione della madre e del bambino, che l'istituto dell'indennità di maternità concorre a garantire.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non ha spiegato intervento.

5.- All'udienza del 22 maggio 2018, E.T.R. F., unica parte costituita, ha ribadito le conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Torino e il Tribunale ordinario di Trento, entrambi in funzione di giudice del lavoro, dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 24 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui non annovera il congedo previsto dall'art. 42, comma 5, d.lgs. n. 151 del 2001 per l'assistenza, rispettivamente, al coniuge convivente o a un figlio, portatori di handicap in situazione di gravità accertata ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), tra i periodi di cui non si tiene conto ai fini del computo di quell'arco temporale di sessanta giorni tra l'inizio della sospensione o dell'assenza e l'inizio del periodo di congedo di maternità, superato il quale l'attribuzione dell'indennità di maternità risulta preclusa.

Entrambi i rimettenti, dopo aver posto in risalto la specifica funzione dell'indennità di maternità, volta a tutelare la salute della donna e del nascituro e a evitare ogni pregiudizio connesso alla libera scelta della maternità, argomentano che il diniego dell'indennità di maternità, quando siano trascorsi più di sessanta giorni tra l'inizio della fruizione del congedo straordinario per l'assistenza al coniuge o a un figlio, portatori di handicap in situazione di gravità accertata, e l'inizio del periodo di congedo di maternità, vanifica la speciale protezione della maternità garantita dalla Carta fondamentale (artt. 31 e 37 della Costituzione).

Il Tribunale di Torino, in particolare, rileva che la disciplina censurata «pregiudica il diritto del disabile di ricevere assistenza all'interno del proprio nucleo familiare ed il diritto della lavoratrice di prestare assistenza al proprio coniuge disabile (laddove impone a quest'ultima, qualora insorga uno stato di gravidanza, di sacrificare anzitempo tale assistenza per riprendere il rapporto di lavoro prima dell'astensione obbligatoria)» e, in pari tempo, sacrifica «la libertà della lavoratrice di scegliere quando diventare madre», esponendola al rischio di perdere il diritto all'indennità di maternità quando le complicazioni della gestazione impediscano «la ripresa del servizio al termine del congedo straordinario».

La disciplina censurata sarebbe lesiva, altresì, dell'art. 3 Cost., in quanto, in difetto di ogni ragionevole giustificazione, riserverebbe un trattamento deteriore alla lavoratrice costretta ad assentarsi per assistere il coniuge o un figlio disabili.

Il Tribunale di Torino, in particolare, denuncia la violazione del «principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.». La lavoratrice che si dedica all'assistenza al coniuge disabile non sarebbe «meritevole di una minor tutela» rispetto alla lavoratrice assente per «malattia, infortunio sul lavoro, congedo parentale o congedo per la malattia del figlio fruito per una precedente maternità o per accudire minori in affidamento» o rispetto all'ipotesi «della mancata prestazione lavorativa in caso di contratto di lavoro a tempo parziale di tipo verticale, della collocazione in cassa integrazione».

Il Tribunale di Trento ravvisa il contrasto con il «principio di eguaglianza formale ex art. 3 co. 1 Cost.» e indica come specifico termine di raffronto la fattispecie «della lavoratrice madre che si trova in congedo ex art. 47 segg. d.lgs. 151/2001 per assistere il figlio ammalato» e perciò beneficia dell'esclusione di tale congedo dal computo dei sessanta giorni previsti dall'art. 24, comma 2, d.lgs. n. 151 del 2001.

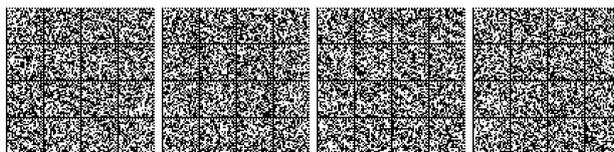
Il Tribunale di Torino prospetta anche il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 23, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. Il diniego dell'indennità di maternità, «dovuto alla duplice condizione della ricorrente, gestante con gravidanza a rischio e parente di un disabile bisognoso di cure», contravverrebbe al divieto di discriminazione con riguardo al sesso, «nella specifica declinazione della gravidanza/maternità», e alla disabilità, divieto che tutela anche chi presti al disabile la necessaria assistenza.

2.- Le due ordinanze di rimessione sollevano questioni in larga parte coincidenti, relative alla disciplina del computo dei sessanta giorni tra l'inizio del congedo straordinario e l'inizio del periodo di congedo di maternità. I relativi giudizi, pertanto, vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

3.- Le questioni sono fondate, nei termini e per i motivi di séguito esposti.

4.- Il testo unico del 2001 appresta una disciplina articolata delle diverse ipotesi di sospensione e di interruzione dell'attività lavorativa, anteriori all'inizio del periodo di astensione obbligatoria, e delle fattispecie in cui l'indennità di maternità è concessa anche quando sia trascorso un periodo superiore a sessanta giorni tra l'assenza e la sospensione e l'inizio dell'astensione obbligatoria. Su tale disciplina, che è utile ripercorrere nella sua evoluzione diacronica, si è innestata la giurisprudenza di questa Corte, come si vedrà in séguito.

La legge, in particolare, accorda l'indennità giornaliera di maternità anche alle «lavoratrici gestanti che si trovino, all'inizio del periodo di congedo di maternità, sospese, assenti dal lavoro senza retribuzione, ovvero, disoccupate», purché «tra l'inizio della sospensione, dell'assenza o della disoccupazione e quello di detto periodo non siano decorsi più di sessanta giorni» (art. 24, comma 2, d.lgs. n. 151 del 2001).



L'art. 24, comma 3, d.lgs. n. 151 del 2001 esclude dal computo dei sessanta giorni le «assenze dovute a malattia o ad infortunio sul lavoro, accertate e riconosciute dagli enti gestori delle relative assicurazioni sociali», il «periodo di congedo parentale o di congedo per la malattia del figlio fruito per una precedente maternità», il «periodo di assenza fruito per accudire minori in affidamento» e il «periodo di mancata prestazione lavorativa prevista dal contratto di lavoro a tempo parziale di tipo verticale».

Una disciplina peculiare è dettata a favore della lavoratrice che, all'inizio del periodo di congedo di maternità, fruisca dell'indennità di disoccupazione (art. 24, commi 4 e 5, d.lgs. n. 151 del 2001), del trattamento di integrazione salariale a carico della cassa integrazione guadagni (art. 24, comma 6, d.lgs. n. 151 del 2001) o dell'indennità di mobilità (art. 24, comma 7, d.lgs. n. 151 del 2001).

La normativa vigente ha riprodotto le previsioni dell'art. 17 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 (Tutela delle lavoratrici madri), che già menzionava le assenze dovute a malattia e infortunio e disciplinava le fattispecie del godimento dell'indennità di disoccupazione e del trattamento di integrazione salariale a carico della cassa integrazione guadagni, recependo anche gli interventi di questa Corte, che hanno via via esteso l'ambito applicativo del beneficio dell'indennità di maternità.

L'art. 17, secondo comma, legge n. 1204 del 1971 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dapprima nella parte in cui non escludeva - dal computo dei sessanta giorni immediatamente antecedenti all'inizio del periodo di astensione obbligatoria dal lavoro - l'assenza facoltativa non retribuita di cui la lavoratrice gestante avesse goduto in seguito a una precedente maternità (sentenza n. 106 del 1980) e il periodo di assenza per accudire minori affidatili in preadozione (sentenza n. 332 del 1988).

La declaratoria di illegittimità costituzionale ha poi investito lo stesso art. 17, secondo comma, nella parte cui negava l'indennità giornaliera di maternità alle lavoratrici con contratto di lavoro a tempo parziale di tipo verticale su base annua, anche in relazione ai previsti successivi periodi di ripresa dell'attività lavorativa, allorché il periodo di astensione obbligatoria avesse avuto inizio più di sessanta giorni dopo la cessazione della precedente fase di lavoro (sentenza n. 132 del 1991).

5.- La disciplina censurata si colloca, come già anticipato, nell'evoluzione normativa, ripercorsa nei suoi tratti salienti.

I giudici a quibus muovono dalla premessa che l'elencazione dell'art. 24 d.lgs. n. 151 del 2001 sia tassativa e non possa essere integrata attraverso un'interpretazione adeguatrice. La legge, in particolare, non contemplerebbe il congedo straordinario che l'art. 42, comma 5, d.lgs. n. 151 del 2001 prevede a favore del coniuge convivente e della madre per l'assistenza a «soggetto con handicap in situazione di gravità accertata ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104».

I rimettenti, chiamati a decidere le controversie promosse da lavoratrici gestanti che prestavano assistenza l'una al coniuge e l'altra al figlio disabile, chiedono di ampliare il catalogo delle deroghe previste dall'art. 24, comma 3, d.lgs. n. 151 del 2001 a tali specifiche ipotesi. Queste precise richieste delimitano il tema del decidere devoluto all'esame di questa Corte.

Il dubbio di costituzionalità è originato da una plausibile premessa ermeneutica.

La giurisprudenza di legittimità è consolidata nell'attribuire carattere tassativo alle deroghe delineate dall'art. 24, comma 3, d.lgs. n. 151 del 2001 (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 14 luglio 2017, n. 17524 e 24 marzo 2017, n. 7675), in coerenza con l'orientamento di questa Corte, che riconduce alla valutazione discrezionale del legislatore l'individuazione delle particolari fattispecie in cui non rileva una cesura superiore a sessanta giorni tra l'assenza della lavoratrice e la sospensione del suo rapporto di lavoro, da un lato, e l'inizio del periodo di congedo di maternità, dall'altro (sentenza n. 106 del 1980, punto 5. del Considerato in diritto).

6.- Il legislatore, pur nell'ambito di tali scelte discrezionali, si propone di apprestare una tutela effettiva e coerente con il dettato costituzionale, che conferisce alla Repubblica il compito di proteggere la maternità e l'infanzia, «favorendo gli istituti necessari a tale scopo» (art. 31, secondo comma, Cost.), e prescrive «una speciale adeguata protezione» (art. 37, primo comma, Cost.) per la madre e il bambino, accomunati in una prospettiva di tutela unitaria, in armonia con l'unicità della relazione esistenziale che li lega (sentenza n. 205 del 2015, punto 4. del Considerato in diritto).

La Carta fondamentale impone di proteggere la salute fisica della donna e del bambino e tutto il complesso rapporto che si instaura tra madre e figlio, con le «esigenze di carattere relazionale ed affettivo che sono collegate allo sviluppo della personalità del bambino» (sentenze n. 61 del 1991, punto 4. del Considerato in diritto, e n. 1 del 1987, punto 6. del Considerato in diritto), e di «impedire che possano, dalla maternità e dagli impegni connessi alla cura del bambino, derivare conseguenze negative e discriminatorie» (sentenza n. 423 del 1995, punto 4. del Considerato in diritto).



Nel definire i presupposti dell'indennità di maternità, «crocevia di molteplici valori costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 205 del 2015, punto 4. del Considerato in diritto), le scelte legislative, pur diversamente modulate con riferimento alle peculiari situazioni considerate, devono salvaguardare il fondamento della tutela costituzionale della maternità, che risiede nella maternità in quanto tale (sentenza n. 361 del 2000, punto 4.1. del Considerato in diritto) e vieta «una ingiustificata esclusione di ogni forma di tutela» (sentenza n. 405 del 2001, punto 2.1. del Considerato in diritto)

7.- La legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 3, d.lgs. n. 151 del 2001 deve dunque essere scrutinata alla luce dei principi richiamati.

7.1.- La legge riconosce il diritto a percepire l'indennità di maternità se si può ritenere, in ragione della brevità del tempo trascorso «tra la cessazione del lavoro e l'inizio del periodo di astensione obbligatoria» o in ragione di altri specifici elementi, che la lavoratrice sia «ancora inserita nel circuito del lavoro allorquando il periodo di astensione obbligatoria ha avuto inizio» (sentenza n. 132 del 1991, punto 2. del Considerato in diritto), o se ricorrano esigenze preminenti di tutela, connesse a una precedente maternità (sentenza n. 106 del 1980) o alla cura di un minore affidato in preadozione (sentenza n. 332 del 1988).

La disposizione censurata non annovera tra le esigenze preminenti di tutela la necessaria assistenza del coniuge o del figlio disabili, in forza di un congedo straordinario concesso ai sensi dell'art. 42, comma 5, d.lgs. n. 151 del 2001.

7.2.- Questa omissione è posta al centro delle censure mosse dai rimettenti.

Nel negare l'indennità di maternità alla madre che, all'inizio del periodo di astensione obbligatoria, benefici da più di sessanta giorni di un congedo straordinario per l'assistenza al coniuge o al figlio in condizioni di grave disabilità, la disposizione censurata sacrifica in maniera arbitraria la speciale adeguata protezione che l'art. 37, primo comma, Cost. accorda alla madre lavoratrice e al bambino. Quest'ultima previsione specifica e rafforza la tutela della maternità e dell'infanzia già sancita in termini generali dall'art. 31, secondo comma, Cost.

L'esclusione del congedo straordinario si rivela irragionevole anche alla luce delle speciali previsioni dell'art. 24, comma 3, d.lgs. n. 151 del 2001, che non comprendono nel computo dei sessanta giorni tra l'inizio dell'assenza e l'inizio dell'astensione obbligatoria il «periodo di congedo parentale o di congedo per la malattia del figlio fruito per una precedente maternità». La deroga prevista per tali congedi si ispira a un'esigenza preminente di tutela, cosicché l'indennità di maternità è dovuta anche quando la discontinuità del rapporto di lavoro superi i sessanta giorni.

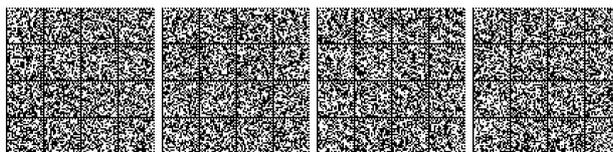
Nelle due ipotesi di congedo straordinario per assistere il coniuge o un figlio in condizioni di grave disabilità emergono esigenze di tutela egualmente rilevanti.

Si tratta, infatti, di congedo straordinario subordinato a presupposti oggettivi e temporali rigorosi, non equiparabile ad altre assenze, giustificate da motivi personali e di famiglia, che incidono sul computo dei sessanta giorni previsti dall'art. 24, comma 2, d.lgs. n. 151 del 2001.

La giurisprudenza di questa Corte ha contribuito a scandire l'evoluzione del beneficio in esame e ad ampliarne l'ambito applicativo. Dapprima esteso ad uno dei fratelli o delle sorelle conviventi con soggetto con handicap in situazione di gravità accertata, i cui genitori siano totalmente inabili (sentenza n. 233 del 2005), il congedo straordinario ha successivamente riguardato, in via prioritaria, il coniuge convivente (sentenza n. 158 del 2007) e, in difetto di altri soggetti idonei, il figlio convivente (sentenza n. 19 del 2009) e il parente o l'affine entro il terzo grado convivente (sentenza n. 203 del 2013).

L'estensione dei beneficiari del congedo straordinario risponde all'esigenza di garantire la cura del disabile nell'ambito della famiglia e della comunità di vita cui appartiene, allo scopo di tutelarne nel modo più efficace la salute, di preservarne la continuità delle relazioni e di promuoverne una piena integrazione.

L'assetto prefigurato dal legislatore pregiudica la madre che si faccia carico anche dell'assistenza al coniuge o al figlio disabili, e attua un bilanciamento irragionevole nei confronti di due principi di primario rilievo costituzionale, la tutela della maternità e la tutela del disabile. Con l'imporre una scelta tra l'assistenza al disabile e la ripresa dell'attività lavorativa per godere delle provvidenze legate alla maternità, la disciplina censurata determina l'indebito sacrificio dell'una o dell'altra tutela. In tal modo essa entra in contrasto con il disegno costituzionale che tende a ravvicinare le due sfere di tutela e a farle convergere, nell'alveo della solidarietà familiare, oltre che nelle altre formazioni sociali.



La tutela della maternità e la tutela del disabile, difatti, pur con le peculiarità che le contraddistinguono, non sono antitetice, proprio perché perseguono l'obiettivo comune di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.). Per questi particolari vincoli di solidarietà, connessi alla cura del coniuge o del figlio disabili con handicap in condizione di gravità accertata, si impone l'estensione della deroga sancita dall'art. 24, comma 3, d.lgs. n. 151 del 2001.

8.- Dalle considerazioni svolte, discende la fondatezza delle proposte questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 31 e 37 Cost.

Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 3, d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui non prevede che, ai fini del computo dei sessanta giorni previsti dall'art. 24, comma 2, d.lgs. n. 151 del 2001, non si tenga conto del periodo di congedo straordinario previsto dall'art. 42, comma 5, d.lgs. n. 151 del 2001, di cui la lavoratrice gestante abbia fruito per l'assistenza al coniuge convivente o a un figlio, portatori di handicap in situazione di gravità accertata ai sensi dell'art. 4, comma 1, legge n. 104 del 1992.

Restano assorbite le ulteriori censure del Tribunale di Torino, incentrate sulla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 23, 33 e 34 della CDFUE.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 3, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui non esclude dal computo di sessanta giorni immediatamente antecedenti all'inizio del periodo di astensione obbligatoria dal lavoro il periodo di congedo straordinario previsto dall'art. 42, comma 5, d.lgs. n. 151 del 2001, di cui la lavoratrice gestante abbia fruito per l'assistenza al coniuge convivente o a un figlio, portatori di handicap in situazione di gravità accertata ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

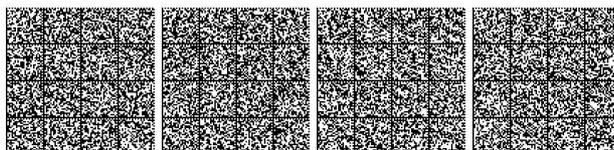
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 39

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 giugno 2018*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Interventi regionali per il recupero, il reimpiego e la donazione ai fini del riutilizzo di medicinali inutilizzati in corso di validità - Attribuzione alla Giunta regionale della definizione delle caratteristiche dei medicinali idonei alla raccolta, alla restituzione e alla donazione nonché dell'individuazione delle verifiche obbligatorie sui medicinali e il soggetto competente per le verifiche.**

– Legge della Regione Campania 11 aprile 2018, n. 18 (Interventi regionali per il recupero, il reimpiego e la donazione ai fini del riutilizzo di medicinali inutilizzati in corso di validità), art. 3, comma 1, lettere *a*) e *d*).

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

Contro la Regione Campania, in persona del Presidente in carica, con sede a Napoli (80132), Via S. Lucia, 81 per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettere *a*) e *d*) della legge della Regione Campania n. 18 dell'11 aprile 2018, pubblicata sul BUR n. 29 del 13 aprile 2018.

*Premessa.*

La legge della Regione Campania n. 18 dell'11 aprile 2018 reca «Interventi regionali per il recupero, il reimpiego e la donazione ai fini del riutilizzo di medicinali inutilizzati in corso di validità».

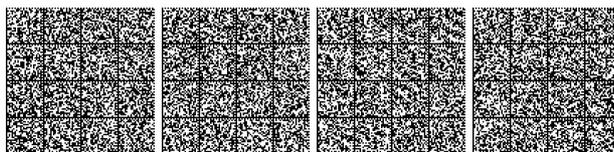
Detta legge, volta a sostenere le fasce di popolazione più esposte al rischio di impoverimento, prevede, all'art. 2, comma 1, il riutilizzo delle confezioni di medicinali in corso di validità, ancora integre e correttamente conservate, in possesso di ospiti delle residenze sanitarie assistenziali, ovvero in possesso di famiglie che hanno ricevuto assistenza domiciliare o assistenza domiciliare integrata per un loro congiunto.

All'art. 3, comma 1, lettere *a*) e *d*) la legge demanda alla giunta regionale il compito di approvare un provvedimento che, rispettivamente, «definisce puntualmente le caratteristiche dei medicinali idonei alla raccolta, alla restituzione e alla donazione, di cui all'art. 2, comma 1» e «individua le verifiche obbligatorie sui medicinali di cui all'art. 2, comma 1 e il soggetto competente alle verifiche».

Le disposizioni contenute nel menzionato art. 3, comma 1, lettere *a*) e *d*), le quali, come s'è visto, demandano ad un provvedimento della giunta regionale la definizione delle caratteristiche e l'individuazione delle verifiche dei medicinali idonei alla raccolta, alla restituzione e alla donazione, contrastano con i principi fondamentali in materia di tutela della salute pubblica contenuti sia nell'art. 2, comma 1, lettera *g-bis*) della legge 19 agosto 2016, n. 166, la quale individua dettagliatamente i prodotti farmaceutici destinati alla donazione a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi, sia nell'art. 2, commi 350, 351 e 352, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), finalizzati al contenimento della spesa farmaceutica regionale, da realizzarsi anche attraverso iniziative volte al recupero dei farmaci inutilizzati e in corso di validità.

Ne consegue la violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. il quale riserva alla legislazione statale la determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, nonché del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta fondamentale.

In relazione alle norme regionali indicate in epigrafe si invoca perciò il sindacato di codesta ecc.ma Corte affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia conseguentemente disposto l'annullamento per i seguenti



*Motivi di diritto**1) Violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.*

In particolare, l'art. 3, comma 1, lettera *a)* della legge regionale in esame, nell'attribuire alla Giunta il compito di definire puntualmente le caratteristiche dei medicinali idonei alla raccolta, alla restituzione e alla donazione, contrasta con quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lettera *g-bis)* della legge 19 agosto 2016, n. 166 la quale individua analiticamente i medicinali suscettibili di essere donati nei seguenti termini: «i medicinali inutilizzati dotati di autorizzazione all'immissione in commercio (AIC), legittimamente in possesso del donatore, con confezionamento primario e secondario integro, in corso di validità, correttamente conservati secondo le indicazioni del produttore riportate negli stampati autorizzati del medicinale. Rientrano in questa categoria i medicinali soggetti a prescrizione, i medicinali senza obbligo di prescrizione, i medicinali da banco e i relativi campioni gratuiti. I farmaci che non sono commercializzati per imperfezioni, alterazioni, danni o vizi che non ne modificano l'idoneità all'utilizzo o per altri motivi simili, tali in ogni caso da non compromettere l'idoneità all'utilizzo con riguardo alla qualità, tracciabilità, sicurezza ed efficacia per consumatore finale, possono essere donati alle associazioni che possono garantire, attraverso medici o farmacisti presso le stesse associazioni, l'efficacia dei medesimi medicinali. Possono altresì essere donati, nel rispetto dei principi stabiliti dal decreto del Ministro della sanità 11 febbraio 1997, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 72 del 27 marzo 1997, e con le modalità previste dalla circolare del Ministro della salute del 23 marzo 2017, i medicinali per i quali non è ancora stata autorizzata l'immissione in commercio in Italia».

Dalla dettagliata formulazione della norma statale citata emerge la totale assenza di spazi di discrezionalità e di autonomia per le regioni che non possono, neanche per il tramite della giunta regionale, individuare autonomamente le tipologie di medicinali riutilizzabili nell'ambito delle RSA, delle AA.SS.LL. o delle Onlus ovvero consegnabili alle Onlus, dal momento che le stesse sono state già puntualmente identificate dal legislatore statale.

Diversamente opinando, si correrebbe il rischio concreto che ciascuna regione potrebbe individuare tipologie di medicinali idonei alla raccolta, alla restituzione e alla donazione diverse tra loro, con conseguente violazione non soltanto del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. — sul che *v. infra* —, ma anche, e in primo luogo, dell'art. 117, comma 3, Cost., il quale rimette al legislatore statale la fissazione dei principi fondamentali nella materia — oggetto di potestà legislativa concorrente — della «tutela della salute».

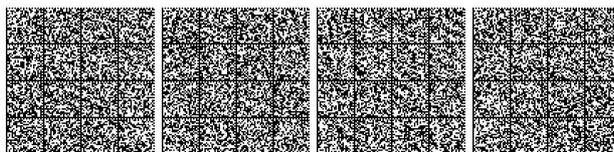
Parimenti, l'art. 3, comma 1, lettera *d)*, della legge regionale n. 18/2018, il quale ancora una volta demanda alla giunta regionale l'individuazione sia delle verifiche obbligatorie sui medicinali in parola sia del soggetto competente ad effettuarle, non si conforma a quanto al riguardo previsto dal menzionato art. 2, commi 350, 351 e 352, della legge n. 244 del 2007.

Tale norma statale infatti, dopo aver premesso, al comma 350, che «le confezioni di medicinali in corso di validità, ancora integre e correttamente conservate, legittimamente in possesso di ospiti delle Residenze sanitarie assistenziali (RSA) ovvero in possesso di famiglie che hanno ricevuto assistenza domiciliare, per un loro congiunto, dall'azienda sanitaria locale (ASL) o da una organizzazione non lucrativa avente finalità di assistenza sanitaria, possono essere riutilizzate» e, al comma 351, che tali confezioni di medicinali «possono essere consegnate dal detentore che non abbia più necessità di utilizzarle ad organizzazioni senza fini di lucro, riconosciute dalle regioni e province autonome, aventi finalità umanitarie o di assistenza sanitaria», specifica poi, al comma 352, ai fini del loro riutilizzo, che «le confezioni di medicinali di cui ai commi 350 e 351 sono prese in carico da un medico della struttura od organizzazione interessata, che provvede alla loro verifica, registrazione e custodia».

L'art. 3, comma 1, lettera *d)*, della legge regionale n. 18/2018, rimettendo invece ad un provvedimento della giunta regionale l'individuazione delle verifiche obbligatorie da compiersi sui medicinali in questione nonché il soggetto competente ad effettuarle, contrasta perciò con la normativa statale di riferimento la quale, fissando principi fondamentali in materia di salute pubblica, già stabilisce quali sono le verifiche da eseguire sui medicinali ed il soggetto che in via esclusiva le deve compiere (medico della struttura o dell'organizzazione interessata).

Da tanto consegue che entrambe le norme regionali sopra indicate, dettando una disciplina divergente da quella stabilita dallo Stato con norme recanti principi fondamentali in materia di tutela della salute, violano l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

La disciplina statale delle condizioni di commerciabilità dei farmaci, del loro utilizzo — o, come nella fattispecie, del loro riutilizzo — e della loro destinazione attengono, per gli evidenti profili di sicurezza e tutela della salute connessi a tali condizioni, si traduce infatti nella fissazione di principi fondamentali in materia di tutela della salute, come tale rimessa e riservata in via esclusiva alla potestà legislativa dello Stato ai sensi del già citato art. 117, comma 3, della Costituzione.



Il regime delle condizioni di commerciabilità, utilizzo/riutilizzo e destinazione dei farmaci non può pertanto essere in alcun caso stabilito dalle regioni, tanto più con disposizioni che si pongono in contrasto con le norme di principio al riguardo emanate dallo Stato.

2) *Violazione dell'art. 3 Cost.*

Per altro verso, le norme regionali oggetto del presente ricorso, nella misura in cui dettano una disciplina dei medicinali riutilizzabili differente da quella — statale — applicabile nelle altre Regioni, violano altresì il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Il Presidente del Consiglio dei Ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, l'art. 3, comma 1, lettere a) e d) della legge della Regione Campania n. 18 dell'11 aprile 2018.*

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

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 7 giugno 2018, della determinazione di impugnare la legge della Regione Campania n. 18 dell'11 aprile 2018, pubblicata sul BUR n. 29 del 13 aprile 2018, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Campania n. 29 del 13 aprile 2018.

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

Roma, 11 giugno 2018

*L'Avvocato dello Stato: RUSSO*

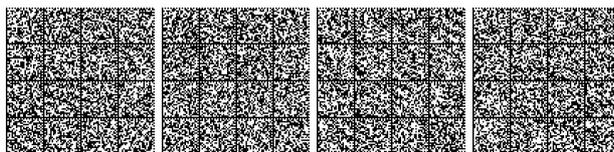
*Il vice Avvocato generale dello Stato: MARIANI*

18C00150

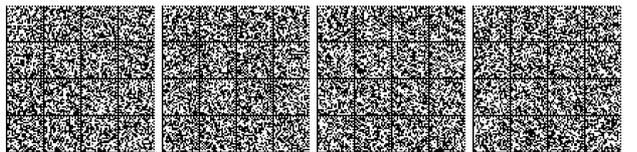
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-029) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**

**validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\**

*(di cui spese di spedizione € 74,42)\**

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\**

*(di cui spese di spedizione € 20,95)\**

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

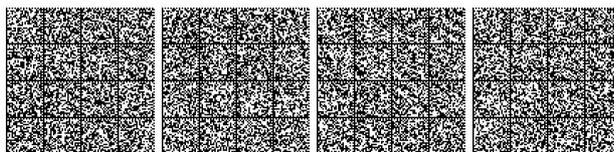
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 5,00

