

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 1

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

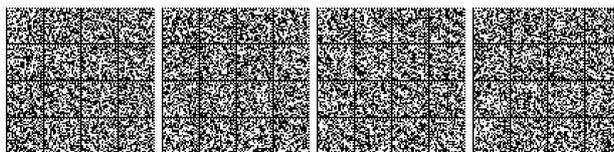
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 gennaio 2019

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. **245.** Sentenza 6 novembre - 27 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente riferito a vani e locali accessori e seminterrati - Applicazione del piano demaniale marittimo regionale alle aree della riserva naturale “Pineta Dannunziana”.**

- Legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d’uso e contenimento dell’uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), artt. 4, comma 4, 5, comma 2, e 7.....

Pag. 1

N. **246.** Sentenza 6 novembre - 27 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Procedimento amministrativo - Procedimenti relativi all’avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche nonché per l’installazione, attivazione, esercizio e sicurezza degli impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche (comunicazione unica regionale resa allo sportello unico per le attività produttive; modalità e computo del termine per l’eventuale presentazione di documentazione integrativa; disciplina dello svolgimento della conferenza dei servizi; casi di adozione di provvedimento di rigetto della richiesta di autorizzazione; operatività del silenzio assenso; sanzioni in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione).**

- Legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio), artt. 6, commi 1, 2 e 6; 7, commi 6, lettere a) e b), 7, 8, lettera c), e 9; e 8, comma 2.....

Pag. 10

N. **247.** Sentenza 21 novembre - 27 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Disposizioni per la tutela delle persone affette da disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo - Percorsi diagnostici, terapeutici, assistenziali e formativi per l’inserimento lavorativo nonché assistenza alle famiglie - Copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 16 (Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo).....

Pag. 27

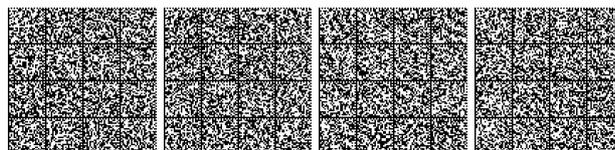
N. **248.** Sentenza 23 ottobre - 27 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato (nella specie, personale alle dipendenze di un istituto zooprofilattico sperimentale) - Successione di contratti a termine - Divieto di conversione in contratti di lavoro a tempo indeterminato.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall’UNICE, dal CEEP e dal CES), art. 10, comma 4-ter; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 36, commi 5, 5-ter e 5-quater.....

Pag. 33



## N. 249. Sentenza 5 - 27 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia - Strutture di formazione specialistica per i profili professionali dell'area medica e delle professioni sanitarie - Partecipazione degli specializzandi alle attività assistenziali - Sperimentazione per un quinquennio della nuova disciplina.**

- Legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 33, recante «Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo: modifiche al Titolo III “Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca” della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)», artt. 1, comma 1, lettera *b*), e 2....

Pag. 40

## N. 250. Sentenza 21 novembre - 27 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure di sicurezza - Libertà vigilata - Trasgressione degli obblighi imposti - Possibilità per il magistrato di sorveglianza di sostituire alla libertà vigilata l'assegnazione a una colonia agricola o a una casa lavoro.**

- Codice penale, art. 231, secondo comma; codice di procedura penale, artt. 676, comma 1, e 679, comma 1. ....

Pag. 47

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 80. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 novembre 2018 (della Regione Siciliana)

**Bilancio e contabilità pubblica - Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese - Differimento all'anno 2020 delle convenzioni finanziate con i bandi finalizzati alla riqualificazione urbana e alla sicurezza delle periferie e rimodulazione, da parte delle amministrazioni competenti, degli impegni di spesa e dei relativi pagamenti - Destinazione dei risparmi di spesa ad apposito fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze da utilizzare per favorire gli investimenti delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli anni precedenti.**

- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 13, commi 02, 03 e 04. ....

Pag. 53

## N. 183. Ordinanza del Tribunale di Agrigento del 16 luglio 2018

**Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione nei confronti delle persone condannate per il delitto di furto in abitazione di cui all'art. 624-bis cod. pen.**

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a*). ....

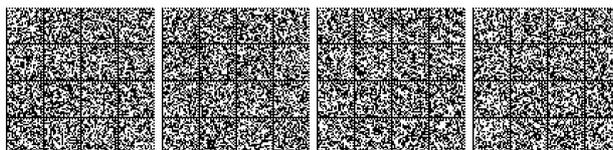
Pag. 60

## N. 184. Ordinanza del Tribunale di Macerata del 20 settembre 2017

**Processo penale - Procedimento per decreto - Irrogazione di una pena pecuniaria in sostituzione di una pena detentiva - Criteri di ragguglio.**

- Codice di procedura penale, art. 459 [, comma 1-bis]. ....

Pag. 66

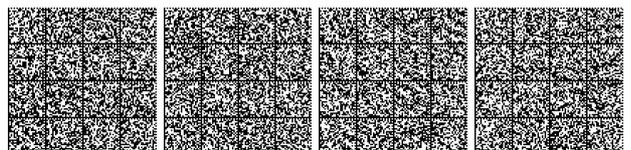


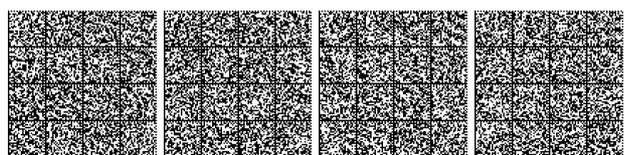
N. 185. Ordinanza del Giudice delegato del Tribunale di Udine del 20 giugno 2018

**Privilegio - Privilegio generale sui beni mobili - Crediti per le retribuzioni dei professionisti - Previsione che estende il privilegio anche al credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto.**

- Codice civile, art. 2751-*bis*, numero 2), come modificato dall'art. 1, comma 474, 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).....

Pag. 68





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 245

*Sentenza 6 novembre - 27 dicembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente riferito a vani e locali accessori e seminterrati - Applicazione del piano demaniale marittimo regionale alle aree della riserva naturale "Pineta Dannunziana".**

- Legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), artt. 4, comma 4, 5, comma 2, e 7.

## 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 PETRIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 4, 5, comma 2, e 7 della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notifica il 9 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2017, iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2017.

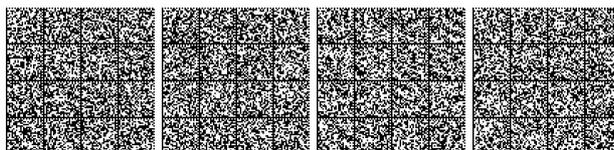
Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nella udienza pubblica del 6 novembre 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Franco Francesco Fabio per la Regione Abruzzo.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 4, comma 4, 5, comma 2, e 7 della legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), disciplinanti il recupero dei vani e locali accessori e seminterrati, situati in edifici esistenti o collegati direttamente ad essi, da destinare ad uso residenziale, direzionale, commerciale o artigianale, e l'applicazione del piano demaniale marittimo regionale alle aree della riserva naturale "Pineta Dannunziana".



2.- Secondo il ricorrente, l'impugnato art. 4, comma 4, violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione agli artt. 6, comma 3, 12 e 65, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Deduce il Presidente del Consiglio dei ministri che la norma censurata individua i requisiti tecnici degli interventi di recupero, prevedendo, al comma 4, che «il recupero dei vani e locali di cui all'art. 2, comma 1, è ammesso anche in deroga ai limiti e prescrizioni edilizie degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali vigenti, ovvero in assenza dei medesimi».

La disposizione, pertanto, eluderebbe l'obbligo di sottoporre tali interventi «a valutazione ambientale strategica, o almeno alla relativa verifica di assoggettabilità», previste dagli artt. 6, comma 3, e 12 del d.lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in avanti: codice dell'ambiente).

Inoltre, potendo determinare una deroga alle disposizioni degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali che recepiscono la pianificazione di bacino, la disposizione censurata comporterebbe anche l'elusione della norma di cui all'art. 65, comma 4, del codice dell'ambiente, secondo cui «Le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato».

3.- L'art. 4, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017 contrasterebbe, in secondo luogo, con più principi fondamentali della legislazione statale in materia di governo del territorio, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Esso sarebbe in contrasto, innanzitutto, con l'art. 2, comma 4, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), secondo cui i «comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'art. 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, disciplinano l'attività edilizia».

Il d.P.R. n. 380 del 2001 (d'ora in avanti: testo unico dell'edilizia o *TUE*) avrebbe quindi ricondotto la competenza regolamentare dei Comuni in materia urbanistica all'autonomia statutaria e normativa prevista dal citato art. 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) ed avente ancoraggio costituzionale negli artt. 114 e 117, sesto comma, Cost.

La norma impugnata, inoltre, sarebbe in contrasto con gli artt. 4 e 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), che attribuiscono ai Comuni la pianificazione urbanistica e la disciplina delle disposizioni d'uso degli immobili.

Essa, ancora, nel consentire gli interventi di recupero anche in assenza degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, si porrebbe in contrasto con l'art. 9 del *TUE*, che individua l'attività edilizia realizzabile in assenza di tali strumenti.

4.- L'art. 5, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in riferimento all'art. 65, comma 4, del codice dell'ambiente.

La disposizione impugnata, nel consentire la riconversione di vani accessori in destinazione d'uso residenziale, potrebbe infatti determinare un incremento del carico abitativo incompatibile con le prescrizioni del piano di bacino volte alla tutela dal rischio idrogeologico.

La norma censurata, in particolare, escluderebbe dall'ambito di applicazione della legge soltanto le aree soggette a vincolo di inedificabilità assoluta e, quindi, non quelle in cui il piano di bacino si limiti a vietare l'incremento del carico urbanistico.

Essa, inoltre, vieterebbe la riconversione solo nelle aree «ad elevato rischio idrogeologico», quando, invece, per ragioni di pubblica incolumità, simili interventi dovrebbero essere vietati in tutte le aree a rischio moderato (R1), medio (R2), elevato (R3) e molto elevato (R4).

5.- L'impugnato art. 7, infine, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*) Cost., in riferimento all'art. 22, commi 1, lettera *d*), e 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

Il ricorrente, premesso che la disciplina in materia di aree protette, sia statali che regionali, contenuta nella legge n. 394 del 1991 rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, deduce che la Regione non può derogare alle norme statali, ma solo «determinare, sempre nell'ambito delle proprie competenze, livelli maggiori di tutela», senza compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato.

La disposizione censurata, prevedendo che il piano marittimo regionale, ovvero quello comunale di recepimento, sono prevalenti «su ogni altra legislazione e/o normativa anche di tipo sovraordinato o ambientale», violerebbe l'art. 22, comma 1, lettera *d*), della legge n. 394 del 1991, secondo cui le attività svolte nelle aree protette regionali sono disciplinate da regolamenti adottati in conformità all'art. 11 della legge medesima.



La dichiarata prevalenza del piano marittimo regionale, ovvero di quello comunale di recepimento, contrasterebbe anche con l'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, in forza del quale «Nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l'attività venatoria è vietata, salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici. Detti prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco, previ opportuni corsi di formazione a cura dello stesso Ente».

6.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 17 novembre 2017, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, chiedendo di dichiarare l'inammissibilità, ovvero, in via subordinata, l'infondatezza delle questioni sollevate.

7.- La resistente eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità delle prime due questioni «per l'inadeguatezza delle argomentazioni esposte» e per «l'assoluto eccesso di genericità delle motivazioni».

La censura di illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, in particolare, sarebbe generica ed apodittica, priva di alcun percorso motivazionale a sostegno delle ragioni per cui la «deroga ai limiti e prescrizioni edilizie degli strumenti urbanistici» comporterebbe l'elusione dell'obbligo di sottoporre a valutazione ambientale strategica (VAS) i previsti interventi di recupero, la elusione delle previsioni dei piani di bacino recepite negli strumenti urbanistici comunali e la violazione della riserva regolamentare dei Comuni in materia urbanistica.

Le prime due censure sarebbero inammissibili anche per la loro «contraddittorietà sotto il profilo dell'esatta individuazione del *thema decidendum*», perché il ricorrente, pur avendole riferite esclusivamente al comma 4 dell'art. 4 e al comma 2 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, avrebbe poi concluso per la declaratoria d'illegittimità costituzionale dei citati articoli nella loro interezza.

8.- Nel merito, quanto alla prima censura rivolta all'art. 4, comma 4, di violazione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per elusione dell'obbligo di sottoposizione a VAS, o almeno alla relativa verifica di assoggettabilità, e perché derogatoria delle disposizioni degli strumenti urbanistici ed edilizi che recepiscono la pianificazione di bacino, la resistente ritiene che essa poggi su una interpretazione errata della norma, assunta senza considerare la misura di salvaguardia prevista dal legislatore regionale.

Osserva la Regione Abruzzo come il comma 4 faccia espressamente salve le previsioni del comma 3, ai sensi del quale «Tutti gli interventi di recupero devono rispettare le norme antisismiche, di sicurezza e antincendio vigenti, nonché quelle relative all'efficienza energetica, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Secondo la resistente, pertanto, la deroga ai limiti e alle prescrizioni edilizie degli strumenti urbanistici ed edilizi contemplata dal comma 4 presuppone sempre e comunque il rispetto della normativa in materia di tutela ambientale, il che implica l'impossibilità di eludere le procedure di VAS o di verifica di assoggettabilità previste dagli artt. 6 e 12 del codice dell'ambiente.

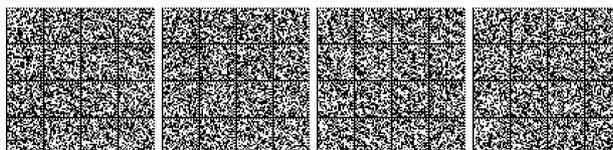
Sotto altro profilo, poi, non sarebbe agevole comprendere come la mera modifica di destinazione d'uso di vani esistenti possa comportare la necessità di una nuova VAS rispetto ai piani e programmi in base ai quali siano stati già realizzati gli immobili di cui quei vani fanno parte.

Gli interventi di recupero disciplinati dalla legge regionale in questione, infatti, non implicherebbero nuovo consumo di suolo mediante l'esercizio di attività di nuova edificazione ma solo il recupero di locali accessori e vani seminterrati già presenti nel tessuto edilizio, con esclusione di opere che comportino modifiche delle altezze esterne del fabbricato esistente e della sagoma delle costruzioni.

Nella maggior parte dei casi l'applicazione della normativa regionale potrebbe comportare solo un mutamento di destinazione d'uso del locale, consentito esclusivamente all'interno della medesima categoria funzionale tra quelle previste dall'art. 23-ter, comma 1, del TUE (art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017).

In ogni caso, la Regione Abruzzo ribadisce che il rispetto della normativa ambientale e, più in generale, di quella nazionale vigente in subiecta materia, è assicurato, oltre che dal citato art. 4, comma 3, anche dall'art. 1 della medesima legge regionale n. 40 del 2017, a mente del quale «La presente legge detta disposizioni volte a promuovere, nel rispetto della normativa statale vigente, il recupero del patrimonio edilizio esistente», e dall'art. 3, comma 2, ai sensi del quale «Restano comunque ferme le prescrizioni in materia poste da norme ambientali o paesaggistiche nazionali e regionali».

Per le stesse ragioni sarebbe infondata la censura di illegittimità dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, per violazione dell'art. 65 del codice dell'ambiente: anche in questo caso l'osservanza delle previsioni dei piani di bacino recepite negli strumenti urbanistici sarebbe garantito dal richiamo operato nel comma 3 dell'art. 4 al rispetto delle norme ambientali, e, prima ancora, dal carattere immediatamente vincolante delle disposizioni di piano, strumento di pianificazione sovraordinato agli altri.



Andrebbe considerato, infine, che la deroga censurata dal ricorrente non riguarda gli strumenti urbanistici in senso stretto e quindi la pianificazione del territorio, ma è circoscritta «ai limiti e alle prescrizioni edilizie».

9.- In relazione alla censura di contrasto della norma regionale con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di governo del territorio di cui al testo unico dell'edilizia, la Regione afferma che l'intera legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017 è rispettoso dell'autonomia e delle competenze comunali.

L'art. 5, comma 1, della medesima legge regionale, infatti, demanda proprio ai Comuni la facoltà di decidere, in piena discrezionalità, l'an e il quomodo di attuazione delle relative previsioni, e l'art. 3, comma 1, prevede che i Comuni, in fase applicativa, restano competenti per la gestione dei procedimenti amministrativi, atteso che gli interventi di recupero sono consentiti «previo rilascio del titolo abilitativo edilizio richiesto per il tipo di intervento».

La deroga prevista dalla norma censurata, inoltre, riguarderebbe solo le prescrizioni comunali aventi carattere meramente tecnico-edilizio e non quelle di natura più propriamente urbanistica né tantomeno gli strumenti di pianificazione.

Nemmeno potrebbe dirsi violato l'art. 2, comma 4, del TUE, poiché la disposizione censurata sarebbe estranea anche alla disciplina edilizia in senso stretto e non inciderebbe sulla riserva regolamentare in capo ai Comuni.

10.- Parimenti priva di pregio sarebbe la censura di violazione dell'art. 9 del testo unico dell'edilizia riguardante la possibilità di effettuare interventi di recupero anche «in assenza di strumenti urbanistici ed edilizi comunali».

Il citato art. 9, infatti, disciplina la tipologia di interventi edilizi consentiti «nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici», individuati in quelli previsti «dalle lettere a), b), e c) del primo comma dell'articolo 3», ossia quelli di «manutenzione ordinaria, straordinaria e di restauro e risanamento conservativo».

Gli interventi di recupero disciplinati dalla legge regionale andrebbero ricompresi proprio in tale ultima categoria, come definita dal legislatore statale, trattandosi di iniziative implicanti opere minimali che comportano meri mutamenti di destinazione d'uso interni alla medesima categoria funzionale, con eventuali piccole opere edilizie di adeguamento ma senza stravolgimento dell'organismo edilizio nel suo complesso.

11.- Con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 40 del 2017, la Regione Abruzzo osserva che secondo il ricorrente esso sarebbe in contrasto con l'art. 65, comma 4, del codice dell'ambiente e quindi con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sotto due distinti profili: 1) la riconversione ad uso residenziale dei vani accessori potrebbe determinare un carico di incremento abitativo incompatibile con le prescrizioni del piano di bacino; 2) la norma escluderebbe dall'ambito di applicazione della legge regionale solo «le aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta», ovvero quelle «ad elevato rischio idrogeologico», mentre gli interventi previsti dovrebbero essere vietati in tutte le aree a rischio moderato (R1), medio (R2) e molto elevato (R4).

Quanto al primo profilo, la resistente osserva che la norma censurata, lungi dal mettere in discussione la prevalenza dei piani di bacino o di settore rispetto agli atti pianificatori subordinati, si limita a fissare soglie minime di tutela e salvaguardia connesse sia al vincolo di inedificabilità assoluta posto dagli atti di pianificazione territoriale e non necessariamente legato a situazioni di rischio o pericolosità (ad esempio, il divieto di edificabilità previsto dai piani dei parchi), sia al rischio idrogeologico.

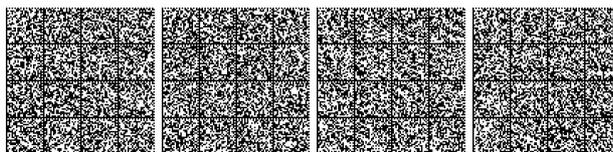
Il rispetto delle prescrizioni contenute nel piano di bacino - prosegue la Regione Abruzzo - è in ogni caso garantito dal richiamo, operato nel comma 3 dell'art. 4 della legge regionale, all'osservanza delle norme in materia di sicurezza e tutela ambientale, tra le quali è sicuramente annoverabile l'art. 65, comma 4, del codice dell'ambiente; nonché dalla stessa natura immediatamente vincolante del piano di bacino medesimo.

Le stesse considerazioni conducono, secondo la resistente, alla infondatezza anche del secondo profilo di censura: la prevista esclusione dell'applicabilità della legge regionale alle aree a «rischio elevato» non può valere, di per sé, a precludere l'operatività delle vincolanti prescrizioni di piano nelle altre aree qualificate a rischio medio, moderato e molto elevato.

12.- Con memoria depositata il 16 ottobre 2018 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha replicato alle eccezioni avversarie, evidenziando l'ammissibilità del ricorso, stante la completezza delle argomentazioni poste a sostegno delle censure, nonché ribadendo la sua fondatezza per le ragioni già esposte nell'atto introduttivo.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 4, comma 4, 5, comma 2, e 7 della legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), disciplinanti il recupero dei vani e locali accessori e seminterrati e l'applicazione del piano demaniale marittimo regionale alle aree della riserva naturale "Pineta Dannunziana".



1.1.- Con riferimento all'art. 4, comma 4, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 6, comma 3, 12 e 65, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 4, e 9 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e agli artt. 4 e 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica).

1.1.1.- Più in particolare, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione censurata - nel prevedere che il recupero dei vani e locali di cui all'art. 2, comma 1 (ossia dei vani e locali accessori situati in edifici esistenti o collegati direttamente ad essi ed utilizzati anche come pertinenze degli stessi e dei vani e locali seminterrati) «è ammesso anche in deroga ai limiti e prescrizioni edilizie degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali vigenti, ovvero in assenza dei medesimi» - determina, in primo luogo, l'elusione dell'obbligo di sottoporre tali interventi alla «valutazione ambientale strategica, o almeno alla relativa verifica di assoggettabilità», di cui agli artt. 6, comma 3, e 12 del d.lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in avanti: codice dell'ambiente).

Essa, in secondo luogo, consentirebbe di derogare alle previsioni del piano di bacino recepite negli strumenti urbanistici comunali, in violazione dell'art. 65, comma 4, del codice dell'ambiente, secondo cui «Le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato».

1.1.2.- L'art. 4, comma 4, poi, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché sarebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia del governo del territorio posto dall'art. 2, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 (d'ora in avanti: testo unico dell'edilizia o TUE) che attribuisce ai Comuni la disciplina dell'attività edilizia.

La norma impugnata, inoltre, sarebbe in contrasto con gli artt. 4 e 7 della legge n. 1150 del 1942 (d'ora in avanti: legge urbanistica), che attribuiscono ai Comuni la pianificazione urbanistica e la disciplina dell'uso degli immobili.

Essa, infine, consentirebbe gli interventi di recupero anche in assenza degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, in contrasto con il principio fondamentale stabilito dall'art. 9 TUE, che individua l'attività edilizia realizzabile in assenza di tali strumenti.

1.2.- L'art. 5, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, nel prevedere che la medesima legge regionale «trova applicazione diretta sul territorio comunale con valenza prevalente ai regolamenti edilizi vigenti», con esclusione delle «aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta dagli atti di pianificazione territoriale ovvero nelle aree ad elevato rischio geologico o idrogeologico», viola, secondo il ricorrente, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 65, comma 4, del codice dell'ambiente.

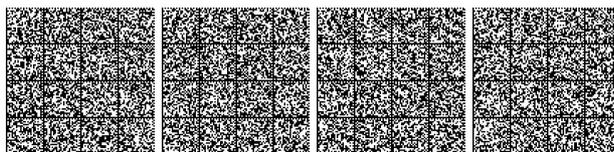
La norma censurata sarebbe in contrasto con il parametro interposto indicato, perché escluderebbe dall'ambito di applicazione della legge regionale soltanto le aree soggette a vincolo di inedificabilità assoluta e non anche quelle in cui il piano di bacino si limiti a vietare l'incremento del carico urbanistico; e perché escluderebbe la riconversione solo nelle aree «ad elevato rischio idrogeologico», quando, invece, per ragioni di pubblica incolumità, simili interventi dovrebbero essere vietati in tutte le aree a rischio moderato (R1), medio (R2), elevato (R3) e molto elevato (R4).

1.3.- L'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, nello stabilire la prevalenza del «Piano Marittimo regionale, ovvero di quello Comunale di recepimento», su ogni altra «legislazione e/o normativa anche di tipo sovraordinato o ambientale», viola, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché consente al piano previsto dalla legge regionale di derogare al regolamento dell'area protetta e disciplinare l'attività venatoria, in contrasto con quanto previsto dall'art. 22, commi 1, lettera d), e 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

2.- La Regione Abruzzo ha eccepito l'inammissibilità «dei primi due motivi di impugnativa» «per l'inadeguatezza delle argomentazioni esposte» e per «l'assoluto eccesso di genericità delle motivazioni».

La doglianza di illegittimità costituzionale dell'art. 4, in particolare, sarebbe apodittica e priva di alcun percorso motivazionale a sostegno delle ragioni per cui la «deroga ai limiti e prescrizioni edilizie degli strumenti urbanistici» comporterebbe l'elusione dell'obbligo di sottoporre a valutazione ambientale strategica (VAS) gli interventi di recupero previsti dalla normativa regionale, la elusione delle previsioni dei piani di bacino recepite negli strumenti urbanistici comunali e la violazione della riserva regolamentare dei Comuni in materia urbanistica.

Le medesime censure sarebbero inammissibili anche per la loro «contraddittorietà sotto il profilo dell'esatta individuazione del *thema decidendum*», perché il ricorrente, pur avendole riferite esclusivamente al comma 4 dell'art. 4 e al comma 2 dell'art. 5, avrebbe poi concluso per la declaratoria d'illegittimità costituzionale dei citati articoli nella loro interezza.



## 2.1.- Entrambe le eccezioni non sono fondate.

Quanto alla lamentata contraddittorietà della motivazione, è vero che il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5, senza specificamente indicare, nell'epigrafe e nelle conclusioni del ricorso, i commi recanti le norme oggetto d'impugnazione.

Tale indicazione, tuttavia, si rinviene nel corpo della motivazione, la cui integrale lettura consente, senza margine di errore, l'individuazione delle norme impugnate, come dimostra la stessa difesa della parte resistente che su di esse si incentra.

Quanto alla eccepita genericità della motivazione, deve convenirsi con la Regione Abruzzo che la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (tra le tante, sentenze n. 32 del 2017 e n. 141 del 2016). Pertanto, «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)» (sentenza n. 152 del 2018; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 109 del 2018, n. 261, n. 210 e n. 169 del 2017).

Nel caso di specie, tuttavia, il ricorrente ha individuato con chiarezza le disposizioni censurate, i parametri costituzionali asseritamente violati e la normativa statale di riferimento in materia ambientale o di governo del territorio, e ha fornito argomentazioni, sia pure a tratti succinte, delle ragioni del contrasto tra le prime e i secondi.

3.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 6, comma 3, e 12 del codice dell'ambiente, non è fondata.

4.- L'inquadramento delle norme statali sulla verifica di assoggettabilità a VAS nella materia della tutela dell'ambiente, con conseguente idoneità a fungere da parametro interposto, ovvero da standard minimo o punto di equilibrio non derogabile dal legislatore regionale, è corretto (tra le tante, sentenze n. 114 del 2017, n. 219 e n. 117 del 2015, n. 197 del 2014, n. 58 del 2013).

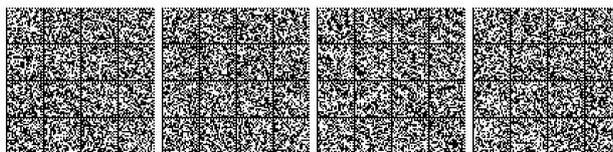
Non è invece condivisibile l'assunto che la disciplina statale sia incisa in peius dalla norma regionale, la quale, introducendo misure derogatorie dei vigenti strumenti urbanistici ed edilizi, eluderebbe, per gli interventi di recupero da essa disciplinati, l'obbligo di verifica di assoggettabilità a VAS.

4.1.- La legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017 «detta disposizioni volte a promuovere, nel rispetto della normativa statale vigente, il recupero del patrimonio edilizio esistente, attraverso il recupero dei vani e locali accessori, nonché dei vani e locali seminterrati, situati in edifici esistenti o collegati direttamente ad essi, da destinare ad uso residenziale, direzionale, commerciale o artigianale, al fine di uno sviluppo sostenibile e di contenere il consumo di suolo» (art. 1).

Il recupero dei vani e locali è consentito a condizione che: a) siano stati legittimamente realizzati alla data di entrata in vigore della legge; b) non abbiano in corso procedure di accertamento per opere abusive; c) siano collocati in edifici serviti dalle opere di urbanizzazione primaria; d) non facciano parte di edifici abusivi (art. 2, commi 2 e 3).

Il cambio di destinazione d'uso del vano o locale oggetto di recupero è poi «consentito solo all'interno della medesima categoria funzionale tra quelle di cui al comma 1 dell'articolo 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)» (art. 2, comma 1).

Ancora, ai sensi dell'art. 3, «Sono consentiti gli interventi di recupero ai fini residenziale, direzionale, commerciale o artigianale dei vani e locali di cui all'articolo 2, comma 1, con o senza opere edilizie, previo rilascio del titolo abilitativo edilizio richiesto per il tipo di intervento e nel rispetto delle prescrizioni di cui alla presente legge (...) 2. Per gli edifici situati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico e per gli immobili vincolati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), il recupero dei vani e locali di cui all'articolo 2, comma 1, è in ogni caso consentito previa autorizzazione dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo. Restano comunque ferme le prescrizioni in materia poste da norme ambientali o paesaggistiche nazionali e regionali 3. La realizzazione degli interventi di recupero è subordinata all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria e al reperimento degli standard urbanistici di cui al D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 del Ministero dei lavori pubblici (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle



attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765) ovvero al loro adeguamento o realizzazione, in relazione al maggior carico urbanistico connesso alla trasformazione della destinazione d'uso».

Infine, ai sensi dell'art. 4, «1. Gli interventi di recupero dei vani e locali di cui all'articolo 2, comma 1, devono conseguire il rispetto di tutte le prescrizioni igienico-sanitarie vigenti e dei parametri di aero-illuminazione, anche attraverso la realizzazione di opere edilizie o mediante l'installazione di appositi impianti e attrezzature tecnologiche atte a tale funzione. L'altezza interna dei vani e locali destinati alla permanenza di persone non può essere inferiore a metri 2,40. 2. Ai fini del raggiungimento dell'altezza minima di cui al comma 1, è consentito, nell'ambito dell'intervento richiesto, effettuare la rimozione di eventuali controsoffittature esistenti, l'abbassamento della quota di calpestio del pavimento o l'innalzamento del solaio sovrastante, a condizione che tali opere edilizie non comportino modifiche delle altezze esterne del fabbricato esistente e siano realizzate nel rispetto e nell'ambito della sagoma delle costruzioni interessate. L'altezza interna dei vani e locali oggetto di recupero è misurata da pavimento a soffitto senza tenere conto dell'intradosso di travi e sporgenze similari. È considerata regolare ed utile l'altezza finita ricompresa nella tolleranza di cantiere come definita dall'articolo 34, comma 2-ter, del D.P.R. 380/2001. 3. Tutti gli interventi di recupero devono rispettare le norme antisismiche, di sicurezza e antincendio vigenti, nonché quelle relative all'efficienza energetica, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema [...]».

4.2.- L'esame congiunto delle citate disposizioni della legge regionale rende evidente che esse, dettate nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, si limitano ad incentivare il recupero dei vani seminterrati ed accessori nel rispetto della normativa ambientale e dei principi fondamentali della disciplina urbanistica ed edilizia nazionale, dettando minute prescrizioni edilizie (quali l'altezza minima dei locali seminterrati e le modalità della sua misurazione).

Esse, dato il loro contenuto concreto, non incidono sulla pianificazione territoriale o sulla localizzazione degli interventi affidati ai piani urbanistici comunali e, se fossero state introdotte in via amministrativa (mediante modifica dei regolamenti edilizi), non avrebbero richiesto la verifica di assoggettabilità a VAS, perché non incidenti sulla «pianificazione territoriale o destinazione dei suoli» (art. 6, comma 2, del codice dell'ambiente) e perché all'evidenza insuscettibili di produrre «impatti significativi sull'ambiente» (art. 6, comma 3, del codice dell'ambiente).

In definitiva, la legge regionale non può essere tacciata di avere determinato una «elusione» dell'obbligo di verifica di assoggettabilità a VAS, mediante l'attrazione alla sfera legislativa della modifica di strumenti amministrativi di pianificazione suscettibili di incidere sull'ambiente.

5.- La questione di costituzionalità dell'art. 4, comma 4, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 65, comma 4, del codice dell'ambiente, è egualmente non fondata.

6.- Anche in questo caso è corretto l'inquadramento delle norme statali sul piano di bacino nella materia della tutela dell'ambiente, con conseguente loro idoneità a fungere da parametro interposto, ovvero da standard minimo o punto di equilibrio non derogabile dal legislatore regionale (sentenze n. 254 e n. 168 del 2010, n. 254 e n. 232 del 2009).

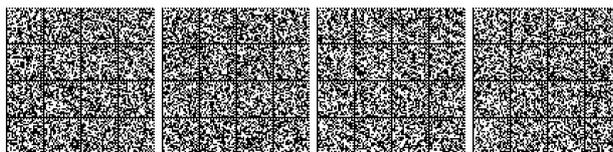
Come correttamente eccepito dalla Regione Abruzzo, tuttavia, la norma censurata non pone alcuna deroga alle previsioni del piano di bacino che, proprio in forza del parametro interposto invocato, si impongono a tutte le amministrazioni e ai privati, a prescindere dal loro recepimento in altre fonti legislative o regolamentari (argomenta ex sentenze n. 46 del 2014 e n. 251 del 2013 con riferimento alla VAS, e sentenza n. 168 del 2010 con riferimento alla VIA).

È del resto la stessa legge regionale ad affermare espressamente che «Restano comunque ferme le prescrizioni in materia poste da norme ambientali o paesaggistiche nazionali e regionale» (art. 3, comma 2) e che tutti gli interventi di recupero da essa disciplinati «devono rispettare le norme antisismiche, di sicurezza e antincendio vigenti, nonché quelle relative all'efficienza energetica, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 4, comma 3, richiamato dalla stessa disposizione impugnata).

7.- Secondo il ricorrente l'art. 4, comma 4, violerebbe anche l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si porrebbe in contrasto con più principi fondamentali in materia di governo del territorio, ed in particolare: a) con l'art. 2, comma 4, del testo unico dell'edilizia che assegna ai Comuni la disciplina dell'attività edilizia; b) con gli artt. 4 e 7 della legge urbanistica che attribuiscono ai Comuni la potestà pianificatoria urbanistica; c) con l'art. 9 del TUE che individua l'attività edilizia realizzabile in assenza degli strumenti urbanistici.

8.- Anche tali questioni non sono fondate.

9.- L'art. 2, comma 4, del testo unico dell'edilizia, se riconosce ai Comuni la facoltà di disciplinare l'attività edilizia, non configura (né potrebbe) in capo agli stessi una riserva esclusiva di regolamentazione in grado di spogliare il legislatore statale e quello regionale del legittimo esercizio delle loro concorrenti competenze legislative in materia di governo del territorio, competenze non a caso richiamate dallo stesso art. 2 TUE.



9.1.- Neanche sussiste la dedotta violazione del principio fondamentale di attribuzione ai Comuni della funzione di pianificazione urbanistica del territorio, poiché, come si è già detto, la disposizione censurata consente esclusivamente deroghe minute alla disciplina edilizia comunale, dettate nell'esercizio della ricordata competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio.

Questa Corte, del resto, ha già escluso che il «sistema della pianificazione» assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale - che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali - di prevedere interventi in deroga a tali strumenti (sentenza n. 46 del 2014, ove peraltro la disciplina regionale, a differenza di quella oggi scrutinata, consentiva incrementi volumetrici).

9.2.- Non è neanche fondata la censura di violazione del principio fondamentale stabilito dall'art. 9 del TUE (sentenze n. 68 del 2018 e n. 84 del 2017), che individua l'attività edilizia realizzabile in assenza degli strumenti urbanistici.

Gli interventi di recupero consentiti dalla disposizione censurata sono infatti in linea con quelli previsti dall'involuto parametro interposto.

Si è già visto che essi non implicano consumo di suolo mediante l'esercizio di attività di nuova edificazione ma solo il recupero di locali accessori e vani seminterrati già presenti nel tessuto edilizio, con esclusione di opere che comportino modifiche delle altezze esterne del fabbricato esistente e della sagoma delle costruzioni (art. 4, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017).

Anche l'eventuale mutamento di destinazione d'uso del locale è possibile «solo all'interno della medesima categoria funzionale tra quelle di cui al comma 1 dell'articolo 23-ter del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)» (art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017).

Gli interventi di recupero consentiti dalla legge regionale non eccedono, quindi, quelli previsti dall'art. 9 del TUE, che, nelle zone sprovviste degli strumenti urbanistici, ammette, tra gli altri, gli interventi di manutenzione straordinaria (tra cui le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso) e quelli di restauro e risanamento conservativo (ossia quelli rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento di destinazione d'uso purché con tali elementi compatibili).

10.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. è fondata.

La norma impugnata esclude l'operatività della disciplina regionale per gli interventi di recupero ricadenti nelle «aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta dagli atti di pianificazione territoriale ovvero nelle aree ad elevato rischio geologico o idrogeologico».

Essa è impugnata solo in relazione all'art. 65, comma 4, del codice dell'ambiente e in quanto consente gli interventi di recupero nelle aree assoggettate dai piani di bacino (che sono una species degli atti di pianificazione territoriale) a vincoli diversi dall'inedificabilità assoluta o qualificate a rischio geologico o idrogeologico diverso da quello elevato.

La disposizione censurata si pone in tal modo in contrasto con il parametro interposto invocato dal ricorrente, sicché non possono operare le ricordate clausole di salvaguardia previste dalla legge regionale.

L'art. 5, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 40 del 2017, pertanto, deve essere dichiarato incostituzionale nella parte in cui, dopo la parola «idrogeologico», non prevede le parole «e, in ogni caso, ove in contrasto con le previsioni dei piani di bacino».

11.- Fondata è anche l'ultima questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), in relazione all'art. 22, commi 1, lettera d), e 6, della legge n. 394 del 1991.

Il primo dei parametri interposti invocato dal ricorrente stabilisce che è principio fondamentale per la disciplina delle aree naturali protette regionali l'adozione di regolamenti secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'art. 11 della medesima legge quadro.



La giurisprudenza costante di questa Corte ha «posto in evidenza come lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si estrinsechi nella predisposizione da parte degli enti gestori delle aree protette “di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione” dell’ambiente e dell’ecosistema (sentenza n. 171 del 2012; nello stesso senso, le sentenze n. 74 del 2017, n. 263 e n. 44 del 2011, n. 387 del 2008). Sono dunque il regolamento (art. 11) e il piano per il parco (art. 12), nonché le misure di salvaguardia adottate nelle more dell’istituzione dell’area protetta (artt. 6 e 8), gli strumenti attraverso i quali tale valutazione di rispondenza deve essere compiuta a tutela dell’ambiente e dell’ecosistema; allo stesso tempo l’art. 29 - inserito tra le disposizioni finali, valevole per tutte le species di area protetta - attribuisce all’organismo di gestione il compito di assicurare il rispetto del regolamento e del piano» (sentenza n. 121 del 2018).

E tanto vale sia per i regolamenti e i piani delle aree protette nazionali sia per quelli delle aree protette regionali (*ex multis*, sentenze n. 121 del 2018, n. 74 e n. 36 del 2017, n. 212 del 2014, n. 171 del 2012, n. 325, n. 70 e n. 44 del 2011).

Il secondo parametro interposto invocato dal ricorrente prevede che «Nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l’attività venatoria è vietata, salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici. Detti prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell’organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate».

La norma censurata dal ricorrente, attribuendo al piano marittimo regionale o a quello comunale di recepimento, in relazione alle aree della riserva naturale “Pineta dannunziana” che ricadono al suo interno, valore sovraordinato a qualsiasi altra fonte regolamentare o legislativa, viola entrambi i parametri invocati, perché consente a tali piani sia di spogliare il regolamento dell’area naturale protetta della sua funzione regolatoria esclusiva (sentenze n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 171 del 2012 e n. 315 del 2010) sia di derogare al divieto di caccia posto dalla legge quadro (sentenze n. 74 del 2017, n. 263 e n. 44 del 2011, n. 315 e n. 193 del 2010)

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 5, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d’uso e contenimento dell’uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), nella parte in cui, dopo la parola «idrogeologico», non prevede le parole «e, in ogni caso, ove in contrasto con le previsioni dei piani di bacino»;

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, promosse, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

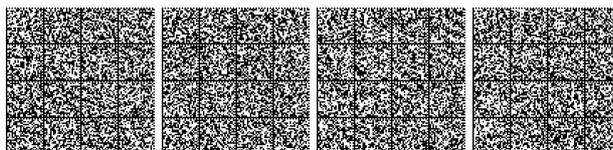
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 246

*Sentenza 6 novembre - 27 dicembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Procedimento amministrativo - Procedimenti relativi all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza degli impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche (comunicazione unica regionale resa allo sportello unico per le attività produttive; modalità e computo del termine per l'eventuale presentazione di documentazione integrativa; disciplina dello svolgimento della conferenza dei servizi; casi di adozione di provvedimento di rigetto della richiesta di autorizzazione; operatività del silenzio assenso; sanzioni in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione).**

- Legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio), artt. 6, commi 1, 2 e 6; 7, commi 6, lettere *a*) e *b*), 7, 8, lettera *c*), e 9; e 8, 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, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, commi 1, 2 e 6; 7, commi 6, 7, 8, lettera *c*), e 9; e 8, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 20-22 novembre 2017, depositato in cancelleria il 28 novembre 2017, iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella udienza pubblica del 6 novembre 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;  
udito l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 20 novembre 2017 e depositato il 28 novembre 2017 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, commi 1, 2 e 6; 7, commi 6, 7, 8, lettera *c*), e 9; e 8, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio) per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere *e*), *m*) e *s*), della Costituzione.

1.1.- Dopo aver illustrato il contenuto delle disposizioni regionali impugnate, la difesa statale svolge alcune considerazioni generali sottolineando come gli impugnati artt. 6, 7 e 8, i quali intervengono sulla disciplina dell'avvio delle attività economiche, si pongano in contrasto con le disposizioni statali interposte che disciplinano il procedimento amministrativo. In particolare, le norme indicate introdurrebbero «adempimenti ed oneri aggiuntivi non giustificati»



e quindi aggraverebbero tale procedimento. Al riguardo, il ricorrente precisa che, ai sensi dell'art. 29, comma 2-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni attiene, come la disciplina della conferenza di servizi, ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., con la conseguenza che alle Regioni e agli enti locali è consentito derogare solo in melius, prevedendo cioè livelli ulteriori di tutela (art. 29, comma 2-quater). È richiamato altresì l'art. 5 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, recante «Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124», il quale dispone che le Regioni e gli enti locali possono derogare alla normativa statale solo prevedendo «livelli ulteriori di semplificazione».

Le norme regionali impugnate, inoltre, contraddirebbero i principi di accelerazione e di certezza dei termini del procedimento, che stanno alla base della nuova disciplina della conferenza di servizi, e il principio della concentrazione dei regimi amministrativi, introdotto con la cosiddetta “SCIA unica” e con la “SCIA condizionata”. Sarebbe, infine, violato il principio della unificazione e della standardizzazione degli adempimenti amministrativi previsti per l'avvio e l'esercizio dell'attività d'impresa. In proposito l'Avvocatura generale ricorda che la disciplina dell'istituto della SCIA è stata ricondotta alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (è richiamata la sentenza n. 164 del 2012).

1.2.- Svolte tali considerazioni generali, il ricorrente illustra i singoli motivi di impugnazione, soffermandosi sull'art. 6, commi 1, 2 e 6, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, censurati per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), Cost.

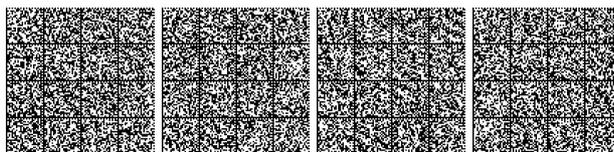
1.2.1.- In particolare, il comma 1 dell'art. 6 - il quale prevede la presentazione di una comunicazione unica regionale (CUR) allo sportello unico delle attività produttive (SUAP) per l'avvio, lo svolgimento, la trasformazione e la cessazione di attività economiche, «nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche» - si porrebbe in contrasto, innanzitutto, con l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126, recante «Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124», che dispone l'adozione di «una modulistica unificata e standardizzata a livello nazionale». La difesa statale rileva, in proposito, che questa modulistica è stata adottata dalla Conferenza unificata con gli accordi del 4 maggio e del 6 luglio 2017, i quali hanno statuito l'obbligo per le Regioni, «in relazione alle specifiche normative regionali», di adeguare entro il 30 settembre 2017 i contenuti informativi dei moduli «utilizzando le informazioni contrassegnate come variabili». A loro volta, anche i Comuni erano tenuti ad adeguare la modulistica entro il 20 ottobre 2017.

Da quanto appena riportato, il ricorrente deduce l'illegittimità dell'intervento normativo regionale, nella parte in cui prevede che per iniziare un'attività economica sia presentata al SUAP una «dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che attesti la presenza nel fascicolo informatico d'impresa o il rilascio da parte della pubblica amministrazione dei documenti sulla conformità o la regolarità degli interventi o delle attività».

Il comma 1 dell'art. 6 della legge regionale impugnata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 19-bis della legge n. 241 del 1990, introdotto dall'art. 3 del d.lgs. n. 126 del 2016, che regola la «concentrazione dei regimi amministrativi» prevedendo la possibilità di una “SCIA unica” o di una “SCIA condizionata”. In particolare, la disposizione regionale impugnata, «aggiungendo oneri formali non previsti dalla legge statale né dall'intesa in Conferenza unificata», violerebbe il principio di «eguaglianza delle condizioni per l'esercizio di un'attività d'impresa in tutto il territorio nazionale», garantito dalla previsione della competenza legislativa statale per la determinazione dei livelli essenziali.

Oggetto di specifiche censure è anche l'ultima parte del comma 1 dell'art. 6, là dove prevede che alla comunicazione unica regionale «non devono essere allegati documenti aggiuntivi, il cui onere di trasmissione telematica, ai fini dell'acquisizione al fascicolo informatico d'impresa presso la camera di commercio, resta in capo alle pubbliche amministrazioni per il tramite del SUAP. Nel caso in cui tale comunicazione risulti formalmente incompleta l'ufficio competente, per il tramite del SUAP, richiede le integrazioni necessarie da trasmettersi a cura del richiedente entro i successivi quindici giorni, pena la decadenza della comunicazione unica regionale».

Secondo il ricorrente questa disposizione, «nel prevedere ulteriori casi di impiego del fascicolo informatico di impresa, sia a carico dell'amministrazione che a carico dell'interessato», si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 4, comma 6, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), che rimette a un decreto del Ministero dello sviluppo economico la definizione di termini e modalità operativi per l'inserimento di atti e provvedimenti nel fascicolo d'impresa.



1.2.2.- Il comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 stabilisce che «Entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione unica regionale, le amministrazioni competenti, verificata la regolarità della stessa, effettuano i controlli, anche mediante la consultazione del fascicolo informatico d'impresa, almeno nella misura minima indicata dalla Giunta regionale, e fissano, ove necessario, un termine non inferiore a sessanta giorni per ottemperare alle relative prescrizioni, salvo i casi in cui sussistano i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali di cui all'articolo 19, comma 1, della legge 241/1990 o che non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, con riferimento alla salute pubblica, all'ambiente e alla sicurezza sui luoghi di lavoro. Qualora l'interessato non provveda nel termine assegnato, l'amministrazione competente emette il provvedimento di inibizione al proseguimento dell'attività».

Questa norma è impugnata perché ridurrebbe «la portata della clausola di salvaguardia dei vincoli», rispetto a quanto è previsto dall'art. 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990, facendo salvi solo i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e non anche tutti gli altri indicati nel citato art. 19.

Inoltre, l'art. 6, comma 2, della legge regionale, prevedendo un ulteriore termine «non inferiore a sessanta giorni» per ottemperare alle prescrizioni imposte dall'amministrazione competente, si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990, che dispone la fissazione «di un termine non inferiore a trenta giorni» per l'adozione delle misure prescritte. In questo modo - a detta della difesa statale - si avrebbe «una estensione generale dei termini del procedimento» contraria alla *ratio* di semplificazione su cui si dovrebbe fondare la normativa impugnata.

1.2.3.- Il comma 6 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 stabilisce che «La Giunta regionale, d'intesa con il sistema camerale, individuati i procedimenti di cui ai commi 1 e 5 e i requisiti minimi per l'esercizio di ciascuna attività di impresa, procede alla pubblicazione dell'elenco unitamente alla relativa modulistica sui portali dei SUAP, sul sito delle Agenzie per le Imprese, sul sito delle camere di commercio e sul sito della Regione Abruzzo».

Questa disposizione è impugnata nella parte in cui rimette alla Giunta regionale il compito di individuare i procedimenti per i quali si applica la CUR, «senza prevedere i casi in cui alla comunicazione sia necessario allegare le attestazioni e le asseverazioni per consentire alle amministrazioni competenti di effettuare i controlli». Al riguardo, l'Avvocatura generale rileva che l'art. 2, comma 2, ultima parte, del d.lgs. n. 222 del 2016 - attuando quanto previsto dall'art. 14 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) - ha già individuato i procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione, compresi i casi in cui occorra allegare asseverazioni e certificazioni.

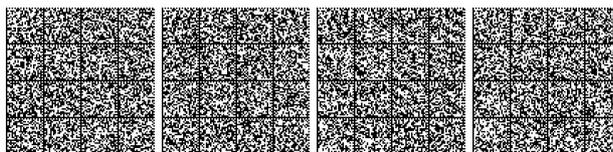
Pertanto, la normativa regionale impugnata si sovrapporrebbe a quella statale, a sua volta attuativa di quella europea, «determinando un accrescimento dell'incertezza e della complessità normativa ed operativa, palesemente contrario al principio di semplificazione».

In definitiva, le disposizioni regionali in materia di CUR non assicurerebbero una maggiore semplificazione, tale da giustificare la sostituzione della SCIA, che - ricorda il ricorrente - attiene ai livelli essenziali delle prestazioni. La difesa statale sottolinea in proposito come l'uniformità della disciplina a livello nazionale del sistema comunicativo sia indispensabile al fine di evitare che le medesime attività, dislocate in Regioni diverse, siano assoggettate a regimi comunicativi differenti.

Per le ragioni anzidette, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che i commi 1, 2 e 6 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 violino l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto «derogano [...] ai livelli essenziali aggravando il procedimento», e lettera *e*), Cost., in quanto «inficiano la tutela della concorrenza, introducendo differenziazioni tra le Regioni, parimenti non giustificate dal parametro dei "livelli maggiori di semplificazione"».

1.3.- Oggetto di specifiche impugnazioni è anche l'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, il quale - secondo il ricorrente - «riscrive la disciplina della conferenza di servizi [...] derogando in peius la normativa statale generale, poiché aggrava e rende incerti i termini dei procedimenti amministrativi, a svantaggio dei cittadini e delle imprese». La norma *de qua* non prevederebbe termini perentori per l'adozione delle determinazioni da parte delle amministrazioni competenti, né una scansione temporale certa al fine del rispetto del termine di conclusione del procedimento. Inoltre, l'art. 7 ometterebbe di considerare l'esigenza di tutela degli interessi sensibili nel caso in cui siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini.

1.3.1.- In particolare, l'Avvocatura generale rileva la scarsa chiarezza della disposizione di cui all'art. 7, comma 6, lettera *a*), in quanto - nel caso in cui non sia necessario convocare una conferenza di servizi - non sarebbe precisato entro quale termine l'interessato debba produrre la documentazione integrativa richiesta dall'amministrazione procedente, né ci sarebbe un rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, che prevede la possibilità di sospensione di questo termine per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni. In questo modo il legislatore abruzzese avrebbe reso incerto il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento.



Per ragioni analoghe è impugnata anche la disposizione di cui alla lettera *b*) del comma 6 citato, relativa all'ipotesi di necessaria convocazione della conferenza di servizi («qualora sia necessario acquisire pareri, autorizzazioni o altri atti di assenso comunque denominati, di amministrazioni diverse da quella comunale»). In proposito la difesa statale rileva la mancata indicazione di un termine per l'integrazione documentale e, contestualmente, l'assenza di un rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990; di conseguenza, sarebbe incerto sia il termine per la convocazione della conferenza di servizi, sia quello per l'applicazione del silenzio assenso (comma 6, lettera *b*, e comma 9 dell'art. 7 impugnato), che dipende dal termine per l'integrazione documentale (lettere *a* e *b* del comma 6 del medesimo art. 7).

La disposizione contenuta nella lettera *b*) del comma 6 dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è altresì impugnata poiché, discostandosi da quanto previsto dall'art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990, avrebbe previsto la modalità telematica di svolgimento dei lavori della conferenza come una scelta facoltativa dell'amministrazione procedente e non come «la regola». Inoltre, il legislatore regionale non avrebbe distinto i casi in cui nel procedimento siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, in contrasto con quanto previsto dagli artt. 14-*bis* e 17-*bis* della legge n. 241 del 1990.

In definitiva, la disciplina contenuta nell'impugnato art. 7, comma 6, aggraverebbe il procedimento rendendone incerta la durata, non prevederebbe la modalità telematica come regola e trascurerebbe la necessaria tutela «rinforzata» degli interessi sensibili, garantita invece dalla normativa statale. Pertanto il ricorrente ritiene che, anche per questi profili, sia violato l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

1.3.2.- Oggetto di specifica impugnazione è anche il comma 7 dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, il quale prevede che «[q]ualora l'intervento sia soggetto a valutazione d'impatto ambientale (VIA) o a valutazione ambientale strategica (VAS), verifica di VIA, verifica di VAS, a quelle previste per le aziende a rischio d'incidente rilevante (ARIR) [...], a quelle previste per gli impianti assoggettati ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) [...], ad autorizzazione unica per nuovo impianto di smaltimento e di recupero dei rifiuti [...], ad autorizzazione unica per impianto alimentato ad energia rinnovabile [...], oppure ad alcuno dei casi individuati dall'articolo 20, comma 4, della legge 241/1990, i termini di cui alla lettera *b*), del comma 6, decorrono dalla comunicazione dell'esito favorevole delle relative procedure».

Dall'esame di questa disposizione e di quella della lettera *b*) del comma 6 del medesimo art. 7, il ricorrente deduce che la normativa regionale impugnata «configura la procedura di VIA come una procedura autonoma rispetto a quella volta al rilascio del provvedimento autorizzatorio, anche se ovviamente ad essa funzionalmente collegata».

Così configurato il rapporto tra i due procedimenti, l'Avvocatura generale rileva il contrasto delle norme regionali indicate con l'art. 27-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che disciplina il procedimento per ottenere il rilascio di un provvedimento unico regionale. In particolare, il comma 7 del citato art. 27-*bis* stabilisce che «La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita». Pertanto, la normativa statale non ammetterebbe «la scissione tra procedimento in conferenza di servizi ai fini della VIA e ai fini dell'autorizzazione o abilitazione»; da qui discenderebbe «un evidente aggravio della complessità» del procedimento, con conseguente «compromissione del livello uniforme di semplificazione».

La norma di cui all'art. 7, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 si porrebbe in contrasto anche con l'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990, il quale dispone che, qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, siano acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-*ter*, secondo quanto previsto dall'articolo 27-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006.

Sarebbe, quindi, violata la competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Al contempo, la normativa regionale in esame, ponendosi in contrasto con gli artt. 14 e 27-*bis* della legge n. 241 del 1990, che sono «norme di semplificazione amministrativa adottate dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza in materia di “livelli essenziali delle prestazioni”», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

1.3.3.- è inoltre impugnato il comma 8 dell'art. 7, nella parte in cui prevede che «Il procedimento è espressamente concluso con provvedimento di: [...] *c*) rigetto, che può essere adottato nei soli casi di motivata impossibilità ad adeguare il progetto presentato per la presenza di vizi o carenze tecniche insanabili». Il ricorrente si duole, infatti, del fatto che siffatta disposizione limita il provvedimento di rigetto alle sole ipotesi di vizi o carenze tecniche insanabili del progetto, «escludendo, quindi, la possibilità di un diniego assoluto che riguardi la stessa localizzazione dell'intervento, precludendone l'autorizzazione (cosiddetta “opzione zero”)». Peraltro, la disposizione impugnata si applicherebbe anche quando sono coinvolti beni culturali e paesaggistici, con conseguente violazione della competenza legislativa statale in materia (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.).



Al riguardo, l'Avvocatura generale osserva come debba essere assicurata la possibilità per le autorità preposte alla tutela dei beni culturali e paesaggistici di opporre un diniego o di esprimere un parere negativo non condizionato e di proporre diverse localizzazioni; in sostanza, cioè, di opporre un diniego per ragioni "localizzative" e non solo un diniego "propositivo". Al contrario, la norma impugnata precluderebbe siffatta possibilità.

1.3.4.- Oggetto di impugnazione è anche il comma 9 dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, il quale prevede che «Decorsi dieci giorni lavorativi dal termine di cui alla lettera *a*) del comma 6, ovvero dalla seduta della conferenza di servizi di cui alla lettera *b*) del comma 6, senza che sia stato emanato il provvedimento conclusivo, il procedimento si intende concluso positivamente. L'efficacia del provvedimento conclusivo è subordinata al pagamento dei corrispettivi eventualmente dovuti».

La norma in esame è impugnata nella parte in cui, prevedendo il silenzio assenso «a valle della conferenza di servizi», non esclude i procedimenti ad istanza di parte riguardanti la materia dei beni culturali e del paesaggio. In proposito, l'Avvocatura generale richiama il parere 13 luglio 2016, n. 1640, con il quale il Consiglio di Stato ha precisato che l'istituto del silenzio assenso di cui all'art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990 «opera in tutti i procedimenti che prevedano una fase co-decisoria necessaria di competenza di altra amministrazione (silenzio assenso "orizzontale")» e non anche nei casi in cui la richiesta proviene dal privato destinatario dell'atto, anziché dall'amministrazione procedente. In questa ipotesi trova applicazione l'art. 20 della legge n. 241 del 1990, che esclude l'operatività del silenzio assenso nel caso di interessi sensibili.

Pertanto, il comma 9 dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, analogamente al precedente comma 8, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che riserva alla competenza legislativa statale la materia della tutela dei beni culturali e del paesaggio. Sarebbero, altresì, violate le norme interposte di cui agli artt. 21 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

1.4.- Da ultimo è impugnato l'art. 8, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, il quale prevede che «In ogni caso, le irregolarità riscontrate in sede di verifica derivanti dall'inosservanza dei requisiti minimi pubblicati ai sensi dell'articolo 6, comma 7, non possono dare luogo a provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività senza che prima sia stato concesso un termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni, salvo non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico. Le pubbliche amministrazioni, all'esito di procedimenti di verifica, non possono richiedere adempimenti ulteriori né irrogare sanzioni che non riguardino esclusivamente il rispetto dei requisiti minimi».

La difesa statale sottolinea come l'art. 6, comma 7, sia richiamato in riferimento, tra l'altro, ai «controlli espletati dalle autorità competenti», fra i quali sono compresi i controlli in materia di autorizzazione integrata ambientale (AIA). Pertanto, il combinato disposto dell'art. 8, comma 2, e dell'art. 6, comma 7, della legge regionale impugnata porterebbe a concludere che, anche nei casi in cui a seguito dei controlli in materia di AIA emergessero irregolarità, sarebbe impossibile vietare la prosecuzione dell'attività senza la previa concessione di «un termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni, salvo non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico».

Sarebbe quindi violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 29-*decies*, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede una serie di misure, a seconda della gravità delle infrazioni: diffida, diffida e contestuale sospensione dell'attività, revoca dell'autorizzazione e chiusura dell'installazione, chiusura dell'installazione.

Il legislatore regionale, limitando l'adozione di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività ai soli casi di «irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico», avrebbe palesemente vanificato il sistema di tutela degli interessi ambientali, apprestato dall'art. 29-*decies*, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006 con conseguente violazione del parametro costituzionale indicato.

2.- La Regione Abruzzo non si è costituita.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, commi 1, 2 e 6; 7, commi 6, 7, 8, lettera *c*), e 9; e 8, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio), per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere *e*), *m*) e *s*), della Costituzione e di numerose norme statali interposte.



2.- La legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è espressamente finalizzata a promuovere «la crescita competitiva e la capacità di innovazione del sistema produttivo e l'attrattività del contesto territoriale e sociale abruzzese nel rispetto dei principi di responsabilità, sussidiarietà e fiducia, garantendo la libera iniziativa economica in armonia con l'articolo 41 della Costituzione» (art. 1, comma 1). Significativo in tale senso è il titolo della legge («Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio»), che evidenzia le finalità perseguite («competitività» e «sviluppo»), individuando i principali destinatari delle sue norme («Impresa») e le modalità con cui conseguire le finalità stesse (valorizzazione del «territorio»).

Le censure del Presidente del Consiglio si appuntano su alcune disposizioni contenute in tre articoli: il 6 (Semplificazione), il 7 (Amministrazione unica) e l'8 (Sistema integrato dei controlli). Più precisamente, le norme impugnate modificano la disciplina di alcuni profili del procedimento amministrativo, in asserito contrasto con quanto previsto dalla normativa statale, in particolare con quella risultante a seguito dell'entrata in vigore dei decreti attuativi della delega contenuta nella legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

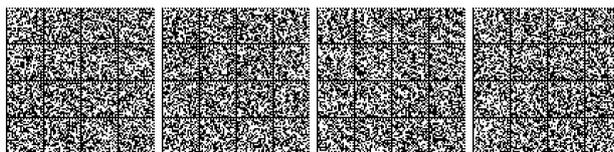
Sempre in via preliminare deve essere precisato che la legge regionale impugnata non incide (nel senso che non abroga espressamente alcuna disposizione né apporta modificazioni o integrazioni) sul testo della preesistente (e tuttora vigente) normativa regionale in materia di procedimento amministrativo, dettata dalla legge della Regione Abruzzo 1° ottobre 2013, n. 31 (Legge organica in materia di procedimento amministrativo, sviluppo dell'amministrazione digitale e semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale e modifiche alle LL.RR. n. 2 del 2013 e n. 20 del 2013). Il legislatore abruzzese è intervenuto, dunque, al di fuori della disciplina generale sul procedimento amministrativo dettata con la citata legge reg. Abruzzo n. 31 del 2013, al solo fine di adeguare taluni istituti agli obiettivi sopra indicati.

3.- Un primo gruppo di questioni riguarda i commi 1, 2 e 6 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017.

3.1.- Il comma 1 dispone: «In attuazione dell'articolo 9 della legge n. 180 del 2011 e successive modificazioni ed integrazioni, i procedimenti amministrativi relativi all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche, nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche, il cui esito dipenda esclusivamente dal rispetto di requisiti e prescrizioni di leggi, regolamenti o disposizioni amministrative vigenti, sono sostituiti da una comunicazione unica regionale resa al SUAP dal legale rappresentante dell'impresa ovvero dal titolare dell'attività economica, sotto forma di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che attesti la presenza nel fascicolo informatico d'impresa o il rilascio da parte della pubblica amministrazione dei documenti sulla conformità o la regolarità degli interventi o delle attività. L'avvio dell'attività è contestuale alla comunicazione unica regionale, alla quale non devono essere allegati documenti aggiuntivi, il cui onere di trasmissione telematica, ai fini dell'acquisizione al fascicolo informatico d'impresa presso la camera di commercio, resta in capo alle pubbliche amministrazioni per il tramite del SUAP. Nel caso in cui tale comunicazione risulti formalmente incompleta l'ufficio competente, per il tramite del SUAP, richiede le integrazioni necessarie da trasmettersi a cura del richiedente entro i successivi quindici giorni, pena la decadenza della comunicazione unica regionale».

Ai sensi del richiamato art. 9 della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese), «[l]e pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, informano i rapporti con le imprese ai principi di trasparenza, di buona fede e di effettività dell'accesso ai documenti amministrativi, alle informazioni e ai servizi svolgendo l'attività amministrativa secondo criteri di economicità, di efficacia, di efficienza, di tempestività, di imparzialità, di uniformità di trattamento, di proporzionalità e di pubblicità, riducendo o eliminando, ove possibile, gli oneri meramente formali e burocratici relativi all'avvio dell'attività imprenditoriale e all'instaurazione dei rapporti di lavoro nel settore privato, nonché gli obblighi e gli adempimenti non sostanziali a carico dei lavoratori e delle imprese» (comma 1).

Tornando alle disposizioni impugnate, il comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 stabilisce: «Entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione unica regionale, le amministrazioni competenti, verificata la regolarità della stessa, effettuano i controlli, anche mediante la consultazione del fascicolo informatico d'impresa, almeno nella misura minima indicata dalla Giunta regionale, e fissano, ove necessario, un termine non inferiore a sessanta giorni per ottemperare alle relative prescrizioni, salvo i casi in cui sussistano i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali di cui all'articolo 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 o che non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, con riferimento alla salute pubblica, all'ambiente e alla sicurezza sui luoghi di lavoro. Qualora l'interessato non provveda nel termine assegnato, l'amministrazione competente emette il provvedimento di inibizione al proseguimento dell'attività».



Infine, il comma 6 prevede: «La Giunta regionale, d'intesa con il sistema camerale, individuati i procedimenti di cui ai commi 1 e 5 e i requisiti minimi per l'esercizio di ciascuna attività di impresa, procede alla pubblicazione dell'elenco unitamente alla relativa modulistica sui portali dei SUAP, sul sito delle Agenzie per le Imprese, sul sito delle camere di commercio e sul sito della Regione Abruzzo».

Per completezza occorre aggiungere che il comma 5, non impugnato ma richiamato dalla disposizione di cui al comma 6, dispone: «Tutti i procedimenti disciplinati da norme regionali finalizzati all'iscrizione ad albi o registri comunque denominati sono sostituiti da una comunicazione unica regionale del legale rappresentante dell'impresa regolarmente iscritta nel registro delle imprese, trasmessa alla camera di commercio che provvede al suo inoltro all'autorità presso cui è istituito l'albo. L'iscrizione all'albo decorre dalla data di invio della comunicazione unica regionale. L'autorità competente alla tenuta dell'albo dispone gli accertamenti e i controlli sul possesso dei requisiti e adotta gli eventuali provvedimenti di cancellazione».

3.2.- Le norme di cui ai commi 1, 2 e 6 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 sono impuginate per violazione della competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), per il tramite di plurime norme interposte.

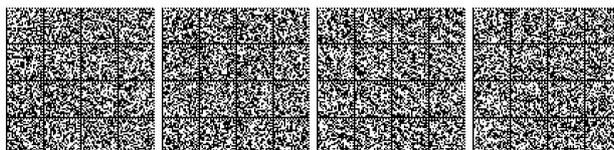
Pur nella diversità dei parametri interposti evocati dal ricorrente, le censure mosse alle indicate disposizioni devono essere esaminate congiuntamente, perché tutte legate da un'unica ragione di impugnazione. Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, infatti, l'illegittimità costituzionale della scelta del legislatore abruzzese (che trova compiuta realizzazione nel comma 1 dell'art. 6) di sostituire «i procedimenti amministrativi relativi all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche, nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche» con una comunicazione unica regionale (CUR) resa allo sportello unico delle attività produttive (SUAP).

A questa previsione si collegano le altre censurate, contenute nei commi 2 e 6, che fanno riferimento alla CUR. Di qui la necessità per questa Corte di esaminare preliminarmente le censure mosse al comma 1 dell'art. 6.

3.2.1.- In relazione al citato comma 1, il ricorrente ritiene che i parametri costituzionali evocati siano violati per il tramite delle norme interposte di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126, recante «Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124», e all'art. 19-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 126 del 2016. Inoltre, in riferimento all'ultima parte dell'art. 6, comma 1, che prevede ulteriori casi di impiego del fascicolo informatico d'impresa, il ricorrente lamenta anche la violazione dell'art. 4, comma 6, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

In particolare, l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 stabilisce che «[l]e amministrazioni statali, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adottano moduli unificati e standardizzati che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui ai decreti da adottare ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 124 del 2015, nonché della documentazione da allegare. I suddetti moduli prevedono, tra l'altro, la possibilità del privato di indicare l'eventuale domicilio digitale per le comunicazioni con l'amministrazione. Per la presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni regionali o locali, con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive, i suddetti moduli sono adottati, in attuazione del principio di leale collaborazione, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, con accordi ai sensi dell'articolo 9 dello stesso decreto legislativo o con intese ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131, tenendo conto delle specifiche normative regionali».

Il legislatore delegato del 2016 ha distinto, dunque, la presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni statali da quella alle amministrazioni regionali o locali. Per le prime ha previsto che adottino moduli unificati e standardizzati; per le seconde, invece, ha disposto che, «in attuazione del principio di leale collaborazione», i relativi moduli (unificati e standardizzati) siano adottati in sede di Conferenza unificata con accordi o con intese. Si è cercato in questo modo di conciliare l'esigenza di uniformità (dei modelli di comunicazione) con quella di tutela delle competenze legislative regionali, assicurando il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali mediante la previsione di accordi o intese in sede di Conferenza unificata.



La disposizione dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 ha trovato attuazione con l'accordo in Conferenza unificata del 4 maggio 2017, modificato poi con l'accordo in Conferenza unificata del 6 luglio 2017 e con l'accordo in Conferenza unificata del 22 febbraio 2018. Con questi accordi sono stati adottati i moduli unificati e standardizzati per la presentazione delle segnalazioni, comunicazioni e istanze in materia di attività commerciali e assimilate, e in materia di attività edilizia.

Ancora prima del d.lgs. n. 126 del 2016, l'art. 24 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, ha introdotto previsioni analoghe, stabilendo: «Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto le amministrazioni statali, ove non abbiano già provveduto, adottano con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentita la Conferenza unificata, moduli unificati e standardizzati su tutto il territorio nazionale per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni da parte dei cittadini e delle imprese, che possono essere utilizzati da cittadini e imprese decorsi trenta giorni dalla pubblicazione dei relativi decreti» (comma 2).

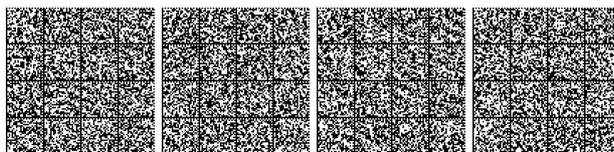
E soprattutto il comma 3 del citato art. 24 ha stabilito: «Il Governo, le regioni e gli enti locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza unificata, accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per adottare, tenendo conto delle specifiche normative regionali, una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive. Le pubbliche amministrazioni regionali e locali utilizzano i moduli unificati e standardizzati nei termini fissati con i suddetti accordi o intese; i cittadini e le imprese li possono comunque utilizzare decorsi trenta giorni dai medesimi termini».

Inoltre, il comma 4 del citato art. 24 ha così qualificato le norme in materia: «Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e), m) e r), della Costituzione, gli accordi sulla modulistica per l'edilizia e per l'avvio di attività produttive conclusi in sede di Conferenza unificata sono rivolti ad assicurare la libera concorrenza, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, assicurano il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale al fine di agevolare l'attrazione di investimenti dall'estero».

Secondo l'art. 29 della legge n. 241 del 1990, nel testo vigente a seguito delle modifiche operate, da ultimo, dal citato d.lgs. n. 126 del 2016, «[a]ttengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti» (comma 2-bis). In base al comma 2-ter, «[a]ttengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano». Il comma 2-quater dispone poi che «[l]e regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela».

Inoltre, il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, recante «Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124», ha provveduto a individuare i procedimenti oggetto, tra l'altro, di SCIA e di comunicazione (si veda, in particolare, l'allegato A al medesimo decreto).

Infine, l'altra norma interposta, l'art. 19-bis della legge n. 241 del 1990 (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera c, del d.lgs. n. 126 del 2016), rubricato «Concentrazione dei regimi amministrativi», dispone quanto segue: «1. Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico, di regola telematico, al quale presentare la SCIA, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Possono essere istituite più sedi di tale sportello, al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio. 2. Se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello di cui al comma 1. L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate



al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-*bis*, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti. 3. Nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA è condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive, l'interessato presenta allo sportello di cui al comma 1 la relativa istanza, a seguito della quale è rilasciata ricevuta ai sensi dell'articolo 18-*bis*. In tali casi, il termine per la convocazione della conferenza di cui all'articolo 14 decorre dalla data di presentazione dell'istanza e l'inizio dell'attività resta subordinato al rilascio degli atti medesimi, di cui lo sportello dà comunicazione all'interessato».

3.3.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 sono fondate.

Dal quadro normativo sopra riportato emerge chiaramente come le disposizioni statali interposte (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 e art. 19-*bis* della legge n. 241 del 1990) siano rivolte a snellire le modalità di avvio, di svolgimento e di cessazione delle attività economiche, prevedendo la semplificazione delle procedure e la loro uniformità su tutto il territorio nazionale. Uniformità, come visto, assicurata attraverso una modulistica unificata e standardizzata predisposta a seguito di un adeguato coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali (nel caso di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni regionali o locali).

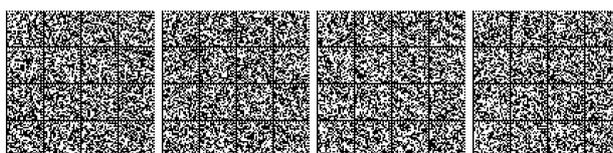
La norma regionale impugnata - prevedendo «una comunicazione unica regionale [CUR] resa al SUAP dal legale rappresentante dell'impresa ovvero dal titolare dell'attività economica, sotto forma di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che attesti la presenza nel fascicolo informatico d'impresa o il rilascio da parte della pubblica amministrazione dei documenti sulla conformità o la regolarità degli interventi o delle attività» - ha introdotto una nuova forma di comunicazione che sostituisce quelle già previste dal legislatore statale (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016).

Per espressa menzione del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, la CUR «sostituisce» - relativamente alle attività ivi indicate e cioè «all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche, nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche» - i procedimenti amministrativi «il cui esito dipenda esclusivamente dal rispetto di requisiti e prescrizioni di leggi, regolamenti o disposizioni amministrative vigenti».

La previsione regionale appena citata non coincide con quella statale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 (che invece fa riferimento «all'edilizia e all'avvio di attività produttive»), e soprattutto non realizza una evidente semplificazione del procedimento, finendo anzi per tradursi in un'inutile complicazione per gli operatori economici che, di volta in volta, dovranno preventivamente stabilire se, ed eventualmente in che misura, essi sono tenuti alla CUR o alle diverse forme di comunicazione previste dalla normativa statale. In altre parole, l'intervento del legislatore abruzzese, lungi dal perseguire l'obiettivo dichiarato di realizzare una forma di «[s]emplificazione» (così la rubrica dell'art. 6), comporta un aggravamento degli oneri cui sono tenuti i legali rappresentanti di un'impresa o i titolari di un'attività economica.

Da questo punto di vista, la previsione statale di «moduli unificati e standardizzati» - peraltro concordati con le Regioni nel caso di «istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni regionali o locali» - contribuisce ad assicurare livelli uniformi di semplificazione su tutto il territorio nazionale e, al tempo stesso, a porre gli operatori economici nelle medesime condizioni di partenza. Ciò non esclude, in linea di principio, che una Regione possa dotarsi di una normativa che preveda «livelli ulteriori di tutela», secondo l'indicazione fornita dal legislatore statale (art. 29, comma 2-*quater*, della legge n. 241 del 1990) sul modello di quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. La Regione può perciò intervenire su specifici profili o segmenti del procedimento amministrativo delineato dalla legge statale, variandoli in senso migliorativo in termini di semplicità, snellezza o speditezza. Così, per esempio, fermo restando il rispetto delle attribuzioni statali in altre materie, potrebbe ridurre i termini assegnati all'amministrazione per provvedere o eliminare singoli passaggi procedurali. Ciò che invece resta precluso al legislatore regionale è di introdurre un modello procedimentale completamente nuovo e incompatibile con quello definito a livello statale, giacché un intervento di questo tipo, anche se, come nel caso in esame, si autoqualificasse come diretto a perseguire l'obiettivo della semplificazione, per un verso sarebbe di assai difficile, se non impossibile, raffronto con quello statale al fine di apprezzarne la maggiore o minore semplificazione, e per altro verso finirebbe per complicare le attività connesse allo svolgimento di un'impresa, imponendo ai suoi destinatari l'onere aggiuntivo della non facile individuazione della normativa in concreto applicabile.

Per queste ragioni, la disposizione contenuta all'art. 6, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 viola l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., con assorbimento di ogni altro profilo di censura.



L'illegittimità costituzionale dell'intero comma 1 dell'art. 6 assorbe le specifiche censure rivolte all'ultima parte dello stesso comma, impugnata per violazione dei medesimi parametri costituzionali ma in relazione a una diversa norma statale interposta (art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016).

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017.

3.4.- Anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 sono fondate.

Tale disposizione fa decorrere dal ricevimento della CUR il termine entro il quale le amministrazioni competenti, verificata la regolarità della comunicazione, effettuano i controlli e fissano, eventualmente, un termine non inferiore a sessanta giorni per ottemperare alle relative prescrizioni. Sono fatti salvi «i casi in cui in cui sussistano i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali di cui all'articolo 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 o che non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, con riferimento alla salute pubblica, all'ambiente e alla sicurezza sui luoghi di lavoro».

Questa disposizione è impugnata per l'asserito contrasto con gli stessi parametri costituzionali evocati per il comma 1 (art. 117, secondo comma, lettere e e m, Cost.), ma in relazione alle norme interposte di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 (Segnalazione certificata di inizio attività - Scia), che sarebbero violati: a) perché la norma impugnata ridurrebbe la portata della clausola di salvaguardia dei vincoli rispetto a quanto è previsto dal citato art. 19, comma 1, facendo salvi solo i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e non anche tutti gli altri indicati nella disposizione statale; b) perché la norma impugnata, prevedendo un ulteriore termine «non inferiore a sessanta giorni» per ottemperare alle prescrizioni imposte dall'amministrazione competente, si porrebbe in contrasto con quanto previsto dal citato art. 19, comma 3, che dispone la fissazione «di un termine non inferiore a trenta giorni» per l'adozione delle misure prescritte. Ciò comporterebbe «una estensione generale dei termini del procedimento» contraria alla *ratio* di semplificazione su cui si fonda la normativa impugnata.

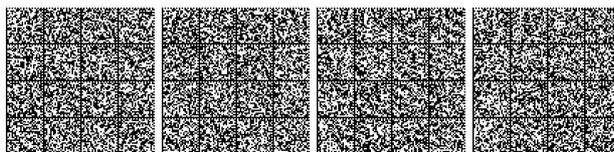
Come già rilevato (punto 3.2), le questioni promosse nei confronti dei commi 1, 2 e 6 dell'art. 6 sono legate da un'unica ragione di impugnazione, individuabile nel comune riferimento alla CUR. In particolare, nel caso del comma 2, i controlli svolti dalle amministrazioni competenti hanno inizio entro sessanta giorni dal ricevimento della CUR. La dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, che disciplina questa forma di comunicazione, fa dunque venir meno il *dies a quo* del termine per l'effettuazione dei controlli.

Ciò nondimeno, il comma 2 potrebbe sopravvivere se il riferimento alla CUR - a seguito dell'accertata incostituzionalità della norma che la prevede - fosse inteso come relativo alle forme di comunicazione previste dalla normativa statale. Per quanto questa operazione non si presenti agevole, stante la radicale diversità delle procedure, regionale e statale, in questione, è necessario prendere in esame le specifiche censure mosse nei confronti del citato comma 2.

Quanto al primo parametro interposto (art. 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990), la norma regionale impugnata prevede una clausola di salvaguardia decisamente più limitata di quella prevista dalla norma statale, la quale esclude tutti i «casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria».

Anche a voler fare riferimento in via integrativa alla previsione dell'art. 6, comma 12, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 - che prevede un elenco (più ampio di quello di cui all'impugnato comma 2) di casi nei quali non trovano applicazione le disposizioni del medesimo art. 6 - permane una significativa differenza tra la portata della clausola di salvaguardia prevista dalla normativa regionale e quella dell'analoga clausola posta nella normativa statale, che fissa i livelli uniformi di tutela degli interessi cosiddetti sensibili, non sacrificabili in nome dell'esigenza di semplificazione.

Quanto al secondo parametro interposto (art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990), la norma regionale impugnata effettivamente amplia - rispetto alla disposizione statale - il termine concesso al privato per adottare le misure prescritte dall'amministrazione competente, determinando pertanto un allungamento dei tempi del procedimento. Rileva in tale senso l'autoqualificazione operata dal legislatore statale, che, nell'art. 29, comma 2-bis, della legge n. 241 del 1990, riconduce alla competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni le disposizioni della stessa legge concernenti, tra l'altro, «la durata massima dei procedimenti». Come questa Corte ha ripetutamente affermato (*ex plurimis*, sentenze n. 140, n. 137, n. 94 e n. 87 del 2018), la validità delle norme recanti autoqualificazioni di questo tipo non può essere assunta come presupposto indiscusso per la valutazione della legittimità costituzionale delle disposizioni che le contengono o che - come nell'odierno giudizio - si pongono in contrasto con esse, ma deve essere sottoposta a verifica in relazione al suo oggetto e alla sua *ratio*, in modo da identificare correttamente l'interesse tutelato.



Nel caso di specie, le disposizioni statali relative alla durata massima dei procedimenti rispondono pienamente alla *ratio* sottesa alla determinazione di livelli uniformi di tutela (come del resto riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 207 del 2012), che non possono essere derogati nemmeno quando - come nel caso in esame - l'eventuale estensione operi a favore del privato, non solo e non tanto per mantenere il procedimento amministrativo entro il termine massimo ritenuto ragionevole dal legislatore statale, ma anche per tutelare eventuali soggetti terzi che potrebbero avere interesse a che il privato istante adotti le prescrizioni richieste nei tempi fissati.

Per queste ragioni si deve concludere che l'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 viola l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., con assorbimento di ogni altro profilo di censura. Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017.

3.5.- È fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017.

Tale norma è impugnata nella parte in cui rimette alla Giunta regionale il compito di individuare i procedimenti per i quali si applica la CUR, senza prevedere i casi in cui alla comunicazione occorra allegare le attestazioni e le asseverazioni necessarie per consentire alle amministrazioni competenti di effettuare i controlli. Secondo il ricorrente questa norma si porrebbe in contrasto - oltre che con gli stessi parametri costituzionali indicati in relazione ai commi 1 e 2 - con l'art. 2, comma 2, ultima parte, del d.lgs. n. 222 del 2016, il quale, attuando quanto previsto dall'art. 14 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), già individua i procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione, compresi i casi in cui occorra allegare asseverazioni e certificazioni.

La questione del comma 6 dell'art. 6 si presenta strettamente collegata a quella relativa al comma 1, non fosse altro che per l'esplicito richiamo ai procedimenti ivi indicati. Pertanto è evidente che la declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 6 comporta inevitabilmente anche l'illegittimità del comma 6, limitatamente al richiamo da esso operato ai procedimenti del comma 1. Per le stesse ragioni indicate in relazione al comma 1, deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, nella parte in cui fa riferimento ai «procedimenti di cui ai commi 1 e 5», anziché ai soli «procedimenti di cui al comma 5», che, come detto, non è oggetto di impugnazione (punto 3.1).

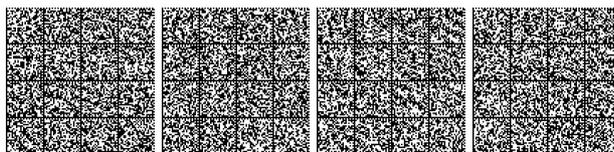
4.- Un secondo gruppo di questioni riguarda l'art. 7, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017. Al riguardo occorre distinguere quelle attinenti la lettera *a*) del comma 6 da quelle relative alla lettera *b*).

4.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è fondata.

Questa norma è impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto - per il caso in cui non sia necessario convocare una conferenza di servizi - non preciserebbe entro quale termine l'interessato deve produrre la documentazione integrativa richiesta dall'amministrazione precedente, né opererebbe un rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, che prevede la possibilità di sospensione di questo termine per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni. In questo modo il legislatore abruzzese avrebbe reso incerto il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento.

La disposizione impugnata deve essere letta congiuntamente al precedente comma 5 (non impugnato), il quale prevede: «La domanda di avvio del procedimento è presentata esclusivamente in via telematica al SUAP. Entro quindici giorni lavorativi dal ricevimento, il SUAP, sulla base delle verifiche effettuate in via telematica dagli uffici competenti, può richiedere all'interessato la documentazione integrativa; decorso tale termine la domanda si intende completa e correttamente presentata».

In effetti, la disposizione impugnata si limita a stabilire che, in questo caso (cioè «qualora non sia necessario acquisire, esclusivamente in via telematica, pareri, autorizzazioni o altri atti di assenso comunque denominati di amministrazioni diverse da quella comunale»), il SUAP adotta il provvedimento conclusivo entro dieci giorni lavorativi «decorso il termine di cui al comma 5 ovvero dal ricevimento delle integrazioni». In sostanza, se il SUAP richiede una documentazione integrativa, la durata del procedimento dipende da un evento incerto nel quando (oltre che nell'an), cioè dal ricevimento delle integrazioni. Il legislatore regionale non precisa, quindi, né nella disposizione impugnata, né nelle altre che compongono l'art. 7, il termine entro il quale deve essere prodotta la documentazione integrativa. Peraltro - come rilevato dal ricorrente - la disposizione *de qua* non contiene alcun rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, che prevede la possibilità di sospensione del termine in esame per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni.



Come già messo in evidenza, il comma 2-*bis* dell'art. 29 della legge n. 241 del 1990 qualifica - correttamente, ad avviso di questa Corte - come attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. «le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione [...] di concluder[e] il procedimento] entro il termine prefissato [...], nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti». Nel caso di specie, l'assenza di un termine prefissato per la conclusione del procedimento comporta invece un'inevitabile incertezza sui tempi della "prestazione" che l'amministrazione competente è chiamata a fornire al richiedente.

Al riguardo occorre osservare che un eventuale intervento meramente ablatorio di questa Corte farebbe venir meno la previsione del «ricevimento delle integrazioni» come *dies a quo* per il computo del termine entro il quale adottare il provvedimento conclusivo, con la conseguenza che, al fine di garantire la certezza della durata del procedimento, sarebbe irrimediabilmente compromesso il diritto dell'interessato di produrre la documentazione integrativa. D'altro canto, il ricorrente impugna questa disposizione nella parte in cui non precisa il termine per la produzione di questi documenti né opera un rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990.

Per le anzidette ragioni, questa Corte - non potendosi sostituire al legislatore regionale nella determinazione del termine per produrre la documentazione integrativa - può assicurare la conformità a Costituzione della disposizione impugnata solo operando un'addizione chiaramente desumibile dal quadro normativo statale. Per queste ragioni deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 nella parte in cui non rinvia all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990 al fine di individuare il termine relativo alla produzione dei documenti integrativi.

4.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera *b*), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è solo in parte fondata.

Questa disposizione è impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., sotto tre differenti profili: 1) innanzitutto, perché - analogamente a quanto si è visto per l'art. 7, comma 6, lettera *a*) - non prevedendo un termine per l'integrazione documentale e non operando il rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, aggraverebbe il procedimento rendendone incerta la durata; 2) in secondo luogo, perché - violando la norma interposta di cui all'art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990 - non prevederebbe la modalità telematica come regola; 3) in terzo luogo, perché - violando la norma interposta di cui all'art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990 - non avrebbe distinto i casi in cui nel procedimento sono coinvolte amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, non assicurando quindi la tutela «rinforzata» di tali interessi, necessariamente garantita invece dalla normativa statale.

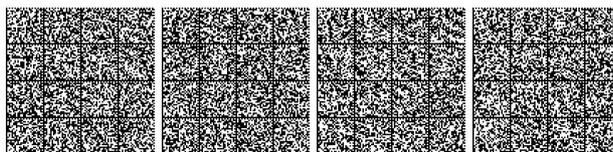
4.2.1.- Quanto al primo profilo di censura, può estendersi a questa norma quanto già affermato in relazione all'art. 7, comma 6, lettera *a*). Anche in questo caso (qualora cioè sia necessario convocare una conferenza di servizi), il legislatore regionale si è limitato a indicare nel «ricevimento delle integrazioni» il *dies a quo* per la convocazione della conferenza, senza operare alcun rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990.

In presenza del medesimo dato letterale della disposizione impugnata, dei medesimi parametri e delle stesse ragioni di impugnazione, questa Corte non può che ribadire quanto già affermato in relazione alla disposizione della lettera *a*). Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera *b*), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 nella parte in cui non rinvia all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990 al fine di individuare il termine relativo alla produzione dei documenti integrativi.

4.2.2.- Quanto al secondo profilo di censura, relativo alla violazione della competenza statale prevista all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. per contrasto con la norma interposta dell'art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990, il ricorrente si duole del fatto che la norma impugnata non preveda la modalità telematica come regola.

4.2.2.1.- È preliminarmente necessario richiamare la disciplina della conferenza di servizi, originariamente prevista all'art. 14 della legge n. 241 del 1990 e ripetutamente modificata e integrata negli anni successivi, da ultimo con il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124). Con questa più recente innovazione il legislatore statale ha inteso rimediare alle disfunzioni registrate nella prassi prevedendo, essenzialmente, tre strumenti: la conferenza semplificata; la conferenza simultanea e i rappresentanti unici; il meccanismo di opposizione successiva in caso di dissensi qualificati. Queste tre novità concernono la sola conferenza cosiddetta decisoria e non riguardano invece quella cosiddetta istruttoria (prevista al novellato art. 14, comma 1, della legge n. 241 del 1990).

In questa sede vengono in rilievo solo le forme e le modalità con cui può avere luogo la conferenza decisoria, disciplinata al comma 2 dell'art. 14. In base a quanto disposto dal successivo art. 14-*bis* (Conferenza semplificata), questo tipo di conferenza si svolge di regola (e salvi i casi poi precisati ai commi 6 e 7 dello stesso articolo) in forma semplificata e in modalità asincrona (comma 1). In questo tipo di conferenza le comunicazioni avvengono secondo quanto previsto dall'art. 47 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), cioè



«mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa», essendo altresì previsto che «[i]l documento può essere, altresì, reso disponibile previa comunicazione delle modalità di accesso telematico allo stesso».

Scaduto il termine entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni, l'amministrazione procedente - se ha acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito, o se ritiene, sentiti i privati e le altre amministrazioni interessate, che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate possano essere accolte senza modifiche sostanziali alla decisione - adotta la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza. Se ha invece acquisito uno o più atti di dissenso che ritiene non superabili, adotta la determinazione di conclusione negativa della conferenza che produce l'effetto del rigetto della domanda (art. 14-*bis*, comma 5, della legge n. 241 del 1990).

Fuori dei casi appena visti - ossia nelle ipotesi di assenso condizionato che richieda modifiche sostanziali o di dissenso ritenuto superabile - all'esito della conferenza in modalità asincrona, l'amministrazione procedente convoca la riunione della conferenza in modalità sincrona (art. 14-*bis*, comma 6, della legge n. 241 del 1990). Ugualmente può convocare direttamente una conferenza simultanea (art. 14-*bis*, comma 7) «[o]ve necessario, in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere» ovvero su richiesta motivata delle altre amministrazioni o dei privati interessati. Quando è indetta in modalità sincrona, la conferenza si svolge con la partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti» (art. 14-*ter*, comma 1).

Sintetizzando, il d.lgs. n. 127 del 2016 ha previsto che: *a*) la conferenza decisoria si svolge in forma semplificata e in modalità asincrona, disponendo che le comunicazioni avvengano per posta elettronica; *b*) in casi di particolare complessità della determinazione da assumere o su richiesta motivata degli interessati, la conferenza può svolgersi direttamente in forma simultanea e in modalità sincrona; *c*) comunque, in caso di assenso condizionato che richieda modifiche sostanziali o di dissenso ritenuto superabile, all'esito della conferenza in forma semplificata e in modalità asincrona, si procede alla convocazione della conferenza in forma simultanea e in modalità sincrona.

4.2.2.2.- Si può a questo punto ritornare alle censure del ricorrente, il quale lamenta che il legislatore abruzzese non abbia previsto la modalità telematica come regola per lo svolgimento della conferenza di servizi.

Da quanto appena esposto si comprende chiaramente come il quadro normativo statale sia assai più complesso di quello ricostruito dal ricorrente. Ciò nondimeno, è vero che il legislatore statale ha previsto che la conferenza decisoria si svolga di regola - e salvi i casi di particolare complessità - per via telematica (conferenza cosiddetta semplificata, cioè in forma semplificata e in modalità asincrona) e anche che, qualora all'esito della conferenza semplificata non si addivenga alla determinazione di conclusione positiva, la conferenza sia indetta in modalità sincrona (conferenza cosiddetta simultanea), con la partecipazione contestuale, «ove possibile anche in via telematica», dei rappresentanti delle amministrazioni competenti.

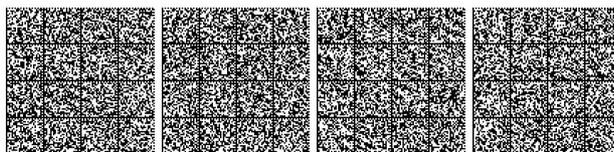
L'obbligo di utilizzo della modalità telematica, dunque, è senz'altro riferito alla conferenza semplificata, ma non anche a quella simultanea. La legge regionale abruzzese non opera questa distinzione e si limita a stabilire che la conferenza di servizi dovrà essere svolta «in seduta unica anche in via telematica». Dal tenore letterale della disposizione impugnata si deduce che il legislatore regionale ha inteso fare riferimento alla conferenza simultanea; se così non fosse, non si capirebbe in cosa possa consistere la «mancata partecipazione dei soggetti invitati», formula, questa, che presuppone una partecipazione contestuale (anche in via telematica) e non invece uno scambio di informazioni e di documenti in modalità asincrona.

Così intesa, la disposizione impugnata, che disciplina la conferenza con modalità sincrona, non si pone in contrasto con il parametro costituzionale indicato (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), risultando inconferente la norma interposta evocata dal ricorrente (art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990), che si riferisce invece alla conferenza semplificata asincrona.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera *b*), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non prevede la modalità telematica come regola per lo svolgimento della conferenza di servizi, non è dunque fondata nei termini suddetti.

4.2.3.- L'ultimo profilo di censura dell'art. 7, comma 6, lettera *b*), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 concerne l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. per il tramite della norma interposta dell'art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990. In questo caso il ricorrente si duole del fatto che la norma impugnata non distingue i casi in cui nel procedimento sono coinvolte amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, non assicurando così la necessaria tutela «rinforzata» di questi interessi, garantita invece dalla normativa statale.

4.2.3.1.- L'art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990, introdotto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 124 del 2015 (Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici), stabilisce, tra l'altro, che «[n]ei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denomi-



nati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente» (comma 1). Inoltre, «[d]ecorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito» (comma 2).

Il regime anzidetto si applica «anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche». In questi casi, «ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta è di novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente», fermo restando che «[d]ecorsi i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito» (comma 3).

In sintesi, la disposizione statale richiamata disciplina le modalità di funzionamento del cosiddetto silenzio assenso, prevedendo un termine generale di trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento e uno "speciale" di novanta giorni per il caso in cui l'assenso, il concerto o il nulla osta debba essere reso da «amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini». In questi casi il legislatore statale, in considerazione della speciale rilevanza dei beni giuridici coinvolti, ha inteso introdurre un regime che, in ragione delle particolari esigenze di tutela di questi beni, estende a novanta giorni il termine per rendere l'assenso, il concerto o il nulla osta.

La citata disciplina statale - sebbene collocata al di fuori degli articoli espressamente dedicati alla conferenza di servizi (artt. 14-14-*quinquies*) -, seguendo l'interpretazione estensiva data dal Consiglio di Stato, trova applicazione anche nel caso in cui occorra convocare la conferenza di servizi; infatti dal dato letterale si deduce che «il silenzio assenso di cui all'art. 17-*bis* opera sempre (anche nel caso in cui siano previsti assensi di più amministrazioni) e, se si forma, previene la necessità di convocare la conferenza di servizi» (Consiglio di Stato, ad. comm. spec., parere 13 luglio 2016, n. 1640).

Nel disciplinare la conferenza di servizi il legislatore regionale abruzzese non ha invece preso in considerazione questi casi "speciali", come sarebbe stato necessario, considerato altresì che nessuna clausola generale di salvaguardia di questi beni risulta prevista nella legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 o nella legge reg. Abruzzo n. 31 del 2013, che reca la disciplina organica in materia di procedimento amministrativo.

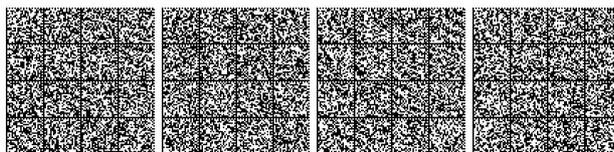
4.2.3.2.- Occorre individuare a questo punto l'ambito materiale di riferimento della normativa impugnata e, di riflesso, di quella statale indicata come interposta.

Stando all'autoqualificazione operata dal legislatore statale nell'art. 29, comma 2-*ter*, della legge n. 241 del 1990, la disciplina della conferenza di servizi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni. Questa Corte, dopo aver precisato che la conferenza di servizi costituisce «un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti», ha però escluso che l'«intera disciplina della conferenza di servizi» sia riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, aggiungendo che «[e]ssa, infatti, lungi dal determinare uno standard strutturale o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel diritto civile o sociale, in linea con il secondo comma, lettera *m*), dell'art. 117 Cost. [...], assolve al ben diverso fine di regolare l'attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale» (sentenza n. 179 del 2012).

Ciò non esclude che singoli profili della disciplina della conferenza di servizi siano riconducibili alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali.

Peraltro, l'art. 29, comma 2-*quater*, della legge n. 241 del 1990 - coerentemente con la necessaria lettura finalistica della formula dei «livelli essenziali delle prestazioni» - consente alle Regioni e agli enti locali di «prevedere livelli ulteriori di tutela», vietando loro di stabilire «garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter*».

Senonché, in questo caso, le norme statali che prevedono un diverso, più lungo termine per la comunicazione dell'«assenso, concerto o nulla osta» da parte delle amministrazioni preposte alla cura degli interessi "sensibili" definiscono un punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze di accelerazione dei procedimenti e di adeguata «tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini», assicurando per un verso a queste ultime condizioni di migliore ponderazione, ma mantenendo fermo per altro verso il meccanismo del silenzio assenso.



In questi termini, la normativa statale interposta svolge coerentemente la propria funzione di parametro uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito della disciplina del procedimento amministrativo e della conferenza di servizi, con la conseguenza che l'art. 7, comma 6, lettera *b*), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all'art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera *b*), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 nella parte in cui non rinvia all'art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990.

5.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 sono fondate.

La disposizione è impugnata perché fa decorrere i termini relativi allo svolgimento della conferenza di servizi, previsti dalla lettera *b*) del comma 6, dalla comunicazione dell'esito favorevole delle seguenti procedure: di valutazione d'impatto ambientale (VIA), di valutazione ambientale strategica (VAS), di verifica di VIA, di verifica di VAS, di quelle previste per le aziende a rischio d'incidente rilevante (ARIR), di quelle previste per gli impianti assoggettati ad autorizzazione integrata ambientale (AIA), ad autorizzazione unica per nuovo impianto di smaltimento e di recupero dei rifiuti, ad autorizzazione unica per impianto alimentato ad energia rinnovabile, oppure ad alcuno dei casi individuati dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

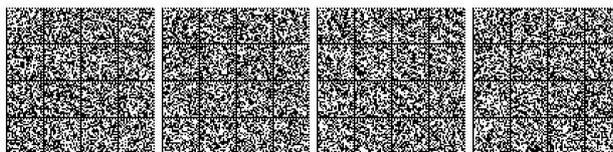
Così disponendo, l'impugnato art. 7, comma 7, presuppone che le procedure elencate abbiano luogo e si concludano prima dell'avvio e dello svolgimento della conferenza di servizi. Secondo il ricorrente, aver previsto «la procedura di VIA come una procedura autonoma rispetto a quella volta al rilascio del provvedimento autorizzatorio, anche se ovviamente ad essa funzionalmente collegata», comporterebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), Cost., per contrasto con le norme interposte di cui all'art. 27-*bis*, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e all'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

Le questioni prospettate devono essere prese in esame congiuntamente, in quanto le due norme interposte sono espressione di un unico disegno riformatore, che si è concretizzato nel decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114). Infatti, l'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 è stato introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, mentre l'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990 è stato sostituito dall'art. 24 dello stesso d.lgs. n. 104 del 2017.

Dal combinato disposto delle due norme interposte si ricava chiaramente l'intendimento del legislatore statale di ricondurre a unità le complesse procedure amministrative, stabilendo che, qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, sono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-*ter* della legge n. 241 del 1990. Questa apposita conferenza di servizi è disciplinata dal citato art. 27-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita.

Anche in questo caso la disciplina statale individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la "speciale" tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro, ambito materiale, quest'ultimo, cui devono essere ascritte sia la norma regionale impugnata che quelle statali interposte.

Con riferimento alle determinazioni assunte all'esito di questo tipo di procedimenti, questa Corte ha chiarito che «[i]l provvedimento unico non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi (comma 7 del nuovo art. 27-*bis* cod. ambiente, introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017). Esso ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti. Secondo una ipotesi già prevista dal decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenze di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124) e ora disciplinata dall'art. 24 [del d.lgs. n. 104 del 2017], il provvedimento unico regionale non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto. Evidente, allora, la riconducibilità della disposizione alla competenza esclusiva in materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.» (sentenza n. 198 del 2018).



Alla luce di questa ricostruzione del quadro normativo, non è consentita al legislatore regionale la scissione dell'unitario procedimento autorizzatorio, che, a prescindere dal modo in cui è concretamente configurata, non sembra garantire un livello più elevato di tutela dell'ambiente.

Per le anzidette ragioni deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., con assorbimento di ogni altra censura.

6.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, lettera *c*), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è fondata.

La disposizione è impugnata nella parte in cui prevede che il procedimento è espressamente concluso - oltre che con provvedimento di accoglimento e di accoglimento condizionato - con provvedimento di rigetto, che «può essere adottato nei soli casi di motivata impossibilità ad adeguare il progetto presentato per la presenza di vizi o carenze tecniche insanabili». Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto il citato art. 7, comma 8, lettera *c*), limiterebbe il provvedimento di rigetto alle sole ipotesi di vizi o carenze tecniche insanabili del progetto. In questo modo, essendo esclusa «la possibilità di un diniego assoluto che riguardi la stessa localizzazione dell'intervento» e trovando applicazione la disposizione impugnata anche quando sono coinvolti beni culturali e paesaggistici, sarebbe violata la competenza legislativa statale in materia di ambiente.

Dalla lettura della disposizione impugnata si deduce a contrario che un provvedimento di rigetto non può essere adottato: qualora l'impossibilità di adeguare il progetto non sia motivata dall'amministrazione; qualora si sia in presenza di vizi o carenze tecniche sanabili; qualora le ragioni del diniego non siano riconducibili a vizi o a carenze tecniche ma ad altre ragioni (es. dissenso sulla localizzazione dell'intervento). La norma impugnata limita, dunque, lo spazio di valutazione assegnato all'amministrazione competente, esprimendo un netto favor per l'accoglimento del progetto.

In altre parole, la norma in oggetto esclude la cosiddetta opzione zero (cioè il dissenso assoluto sull'opera) anche con specifico riguardo al caso in cui siano coinvolti beni culturali e paesaggistici, nel quale caso la disposizione impugnata effettivamente non ammette la possibilità di rigettare il progetto a causa del dissenso sulla localizzazione dell'opera. Il legislatore regionale ha, pertanto, realizzato una indebita limitazione dello spettro di soluzioni adottabili dall'amministrazione competente, che si traduce nella violazione della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

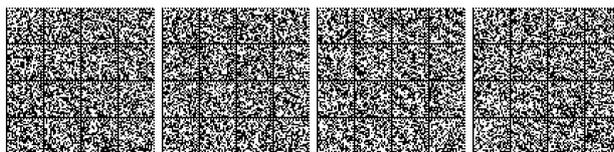
Al riguardo, questa Corte ha rilevato, con riferimento a norme di analogo contenuto, che «se la funzione del piano paesaggistico è quella di introdurre un organico sistema di regole, sottoponendo il territorio regionale a una specifica normativa d'uso in funzione dei valori tutelati, ne deriva che, con riferimento a determinate aree, e a prescindere dalla qualificazione dell'opera, il piano possa prevedere anche divieti assoluti di intervento. La possibilità di introdurre divieti di questo tipo appare, d'altronde, del tutto conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui le previsioni del piano sono cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali e degli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore e vincolanti per i piani, i programmi e i progetti nazionale e regionali di sviluppo economico» (sentenza n. 172 del 2018).

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, lettera *c*), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., nella parte in cui non prevede la possibilità di adottare un provvedimento di rigetto per diniego assoluto.

7.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è fondata.

La disposizione è impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto, prevedendo il silenzio assenso «a valle della conferenza di servizi», non escluderebbe i procedimenti a istanza di parte riguardanti la materia dei beni culturali e del paesaggio, per i quali troverebbe applicazione l'art. 20 della legge n. 241 del 1990, che esclude l'operatività del silenzio assenso nel caso di interessi sensibili. Sarebbero pertanto violate le norme interposte di cui agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

In effetti, l'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990 stabilisce che «[l]e disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti». A loro volta gli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 recano un elenco degli interventi in materia di beni culturali e di paesaggio per i quali è necessaria l'autorizzazione del Ministero (art. 21) o l'autorizzazione paesaggistica da parte della Regione o degli enti da questa delegati (art. 146, comma 6).



La disposizione regionale impugnata reca una generica previsione di operatività del silenzio assenso allo scadere del termine in essa indicato, senza escludere dal suo ambito di applicazione i casi elencati dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, nei quali la legge statale prescrive la non applicabilità del silenzio assenso, corrispondendo in tal modo all'esigenza che le relative scelte avvengano in maniera maggiormente consapevole, e quindi in forma espressa.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, per violazione della competenza legislativa statale in materia di beni culturali e paesaggio ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

8.- Infine, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è fondata.

La disposizione è impugnata nella parte in cui prevede che «[i]n ogni caso, le irregolarità riscontrate in sede di verifica derivanti dall'inosservanza dei requisiti minimi pubblicati ai sensi dell'articolo 6, comma 7, non possono dare luogo a provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività senza che prima sia stato concesso un termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni, salvo non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico». Secondo il ricorrente essa violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per il tramite della norma interposta contenuta all'art. 29-*decies*, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede una serie di misure, graduate a seconda della gravità delle infrazioni: diffida, diffida e contestuale sospensione dell'attività, revoca dell'autorizzazione e chiusura dell'installazione, chiusura dell'installazione.

In particolare, dal combinato disposto della norma impugnata e del precedente art. 6, comma 7 (che, facendo riferimento ai «controlli espletati dalle autorità competenti», include anche quelli in materia di *AIA*), deriverebbe l'impossibilità di vietare la prosecuzione dell'attività senza la previa concessione di «un termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni», a meno che non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico.

Anche in questo caso le censure mosse dal ricorrente meritano di essere accolte. Il legislatore abruzzese è, infatti, intervenuto indirettamente (cioè per il tramite del rinvio all'art. 6, comma 7, della stessa legge regionale) in un ambito (quello del «Rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale», secondo la rubrica dell'art. 29-*decies* del d.lgs. n. 152 del 2006) di competenza esclusiva del legislatore statale («tutela dell'ambiente»), realizzando un'ingiustificata - e comunque per il legislatore regionale inammissibile - semplificazione delle sanzioni previste in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non esclude dal suo ambito di applicazione le irregolarità riscontrate in sede di verifica delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (*Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio*);

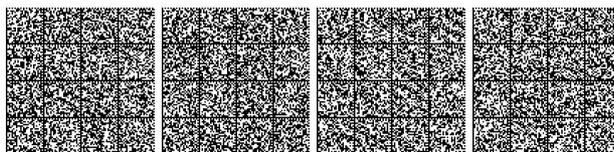
2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui fa riferimento ai «procedimenti di cui ai commi 1 e 5», anziché ai soli «procedimenti di cui al comma 5»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettere a) e b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all'art. 2, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*), al fine di individuare il termine relativo alla produzione dei documenti integrativi;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non prevede la possibilità di adottare un provvedimento di rigetto nel caso di diniego assoluto;



7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non esclude dal suo ambito di applicazione le irregolarità riscontrate in sede di verifica delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA);

9) dichiara non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in relazione all'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_180246

N. 247

*Sentenza 21 novembre - 27 dicembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Disposizioni per la tutela delle persone affette da disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo - Percorsi diagnostici, terapeutici, assistenziali e formativi per l'inserimento lavorativo nonché assistenza alle famiglie - Copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 16 (Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo).

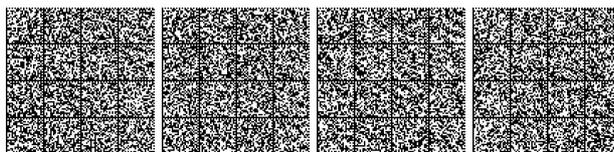
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 14, nonché dell'intero testo della legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 16 (Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 dicembre 2017-4 gennaio 2018, depositato in cancelleria il 3 gennaio 2018, iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Antonio Galasso e Claudia Angiolini per la Regione Molise.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 14, nonché l'intero testo della legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 16 (Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo), in riferimento, nel complesso, agli artt. 81, terzo comma, 117, terzo comma, in relazione ai principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.- La difesa dello Stato ha premesso quanto segue.

2.1.- La Regione Molise, a seguito del verificarsi di una situazione di disavanzo nel settore sanitario, suscettibile di compromettere l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), il 30 marzo 2007 aveva stipulato, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, un accordo con il Ministero della salute e con il Ministero dell'economia e delle finanze, comprensivo di un piano di rientro dal disavanzo sanitario, che individuava una serie di interventi da attivare nell'arco del triennio 2007-2009, finalizzati a ristabilire l'equilibrio economico e finanziario della Regione, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e degli adempimenti di cui all'intesa Stato-Regioni, prevista dal comma 173 del medesimo art. 1 della suddetta legge n. 311 del 2004.

2.2.- Poiché la Regione Molise non aveva realizzato gli obiettivi previsti sia dal piano di rientro che dall'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, in attuazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., era stato nominato il Commissario ad acta, ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 1º ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, in legge 29 novembre 2007, n. 222.

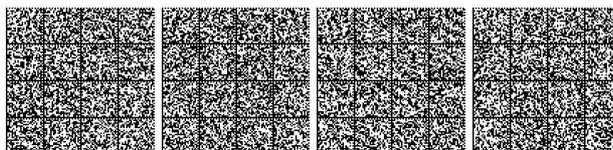
Con delibera del 18 maggio 2015, il Consiglio dei ministri aveva rimodulato il mandato conferito al Commissario ad acta.

2.3.- In particolare, al Presidente della Regione, quale Commissario ad acta, con la suddetta delibera, come previsto alla lettera *b*), era assegnato l'incarico di adottare ed attuare il programma operativo relativo al triennio 2015-2018.

Tra le azioni e gli interventi da adottare prioritariamente nell'ambito del programma operativo, era ricompresa, tra l'altro, l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, appropriatezza, sicurezza e qualità, in coerenza con il Patto per la salute 2014-2016 e con l'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 5 agosto 2014 in materia di standard organizzativi e di qualità dell'assistenza.

3.- Tanto premesso, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che gli artt. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 10, nonché l'intero testo della legge reg. Molise n. 16 del 2017, di cui assume il carattere omogeneo, interferiscono direttamente con le funzioni del Commissario ad acta, come delineato ai punti «i», ed «ii», della lettera *b*) della delibera del Consiglio dei ministri del 18 maggio 2015, prevedendo interventi volti a garantire seppure limitatamente ai disturbi dello spettro autistico e del comportamento e alla disabilità intellettiva, l'erogazione di quei livelli essenziali di assistenza ai quali deve attendere lo stesso Commissario ad acta.

4.- Il complesso delle disposizioni, e in particolare, l'istituzione di un'articolata rete assistenziale e la creazione di appositi centri residenziali e semiresidenziali per la cura dei soggetti affetti dai menzionati disturbi, interferirebbero in modo significativo ed illegittimo con il mandato del Commissario ad acta, in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.



Ed infatti, anche laddove tali misure dovessero trovare riscontro nelle previsioni del programma operativo, la competenza funzionale alla loro attuazione spetterebbe comunque al Commissario ad acta e non all'organo legislativo regionale.

Le norme richiamate, contenendo disposizioni puntuali e immediatamente esecutive sulla definizione e sull'organizzazione di una parte della rete assistenziale regionale - quella relativa alle patologie neuropsichiatriche in questione - condizionerebbero l'operato del Commissario ad acta, ed interferirebbero, altresì, con il monitoraggio dei tavoli tecnici preposti alla verifica della corretta esecuzione del mandato commissariale.

5.- Gli artt. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 10, nonché l'intero testo della legge reg. Molise n. 16 del 2017, in quanto avente contenuto normativo omogeneo (sono richiamate le sentenze n. 14 del 2017, n. 238 del 2006 e n. 359 del 2003), avrebbero invaso spazi che sono interdetti alla competenza legislativa regionale, ma anche amministrativa, per effetto dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

6.- A sostegno della censura, la difesa dello Stato richiama la giurisprudenza costituzionale in materia.

In particolare, ricorda che la sentenza n. 14 del 2017 ha affermato che le funzioni del Commissario ad acta: «[...] devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa - pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. [...]. L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro [...]».

7.- Le medesime disposizioni di cui agli artt. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 10, nonché l'intero testo della legge reg. Molise n. 16 del 2017, intervenendo in materia di organizzazione sanitaria senza rispettare i vincoli imposti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, darebbero luogo, altresì, alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», stabiliti dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

Ad avviso dell'Avvocatura, infatti, le disposizioni in questione riguardano l'offerta sanitaria e socio-economica nel campo della tutela della salute mentale, e interferiscono con le azioni e gli interventi prioritari affidati dal Governo al Commissario ad acta.

Come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria è riconducibile, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente: la tutela della salute ed il coordinamento della finanza pubblica (è citata la sentenza n. 278 del 2014).

Inoltre, con la sentenza n. 106 del 2017 si è statuito che «costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 [...], finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti».

8.- Gli artt. 11 e 14 della legge reg. Molise n. 16 del 2017 sono impugnati per la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, Cost.

L'art. 11 prevede percorsi formativi propedeutici all'inserimento lavorativo dei soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico e da disturbi del comportamento e disabilità intellettiva e relazionale, e introduce disposizioni finalizzate all'integrazione sociale, scolastica e lavorativa delle persone affette da tali disturbi.

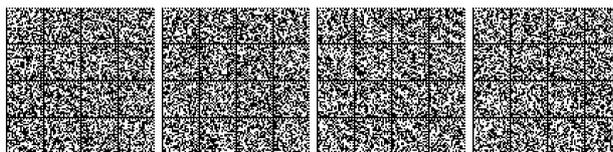
In base al successivo art. 14, tali prestazioni, di natura essenzialmente sociale, sono finanziate con risorse del Fondo sanitario regionale.

Secondo il ricorrente, il combinato disposto delle suddette norme contrasterebbe con il principio generale, afferente al contenimento della spesa pubblica, secondo il quale le prestazioni di natura non sanitaria non possono essere finanziate con risorse del Fondo sanitario regionale, specificamente destinate al finanziamento della spesa sanitaria.

In tal modo, le stesse norme confliggerebbero con il divieto per le Regioni sottoposte a piano di rientro dal disavanzo regionale di effettuare spese non obbligatorie - tra le quali rientra il finanziamento di prestazioni di natura sociale - ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, e con il principio che gli interventi individuati dal piano di rientro sono obbligatori per la Regione, ai sensi dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

9.- Infine il Presidente del Consiglio dei ministri rivolge specifiche censure all'art. 14 della legge reg. Molise n. 16 del 2017, secondo cui: «[a]ll'attuazione della presente legge si provvede mediante risorse del Fondo sanitario regionale di parte corrente».

Tale norma per la sua genericità contrasterebbe con i principi di certezza e attualità della copertura finanziaria, più volte affermati dalla giurisprudenza costituzionale, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.



La stessa, inoltre, nel prevedere interventi implicanti nuovi e maggiori costi non quantificati a carico del Fondo sanitario regionale, non sarebbe coerente con la cornice programmatica già definita dal piano. Pertanto contrasterebbe con l'art. 81, terzo comma, Cost., con i principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» e, quindi, con l'art. 117, terzo comma, Cost.

10.- La Regione Molise si è costituita in giudizio con atto depositato il 13 febbraio 2018, e ha dedotto la legittimità costituzionale delle norme e dell'intero testo della legge impugnata, ponendo in rilievo il loro carattere di indirizzo politico e programmatico, e la circostanza che la legge in esame non finanzia alcuna operazione.

Assume, in particolare, l'assenza di interferenza con le previsioni del piano di rientro, ed anzi l'integrazione delle previsioni regionali con il programma operativo sanitario e i livelli essenziali di assistenza previsti dall'art. 60 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

11.- In data 30 ottobre 2018 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria, con la quale ha insistito nella richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale.

La difesa dello Stato, dopo avere ribadito gli argomenti già proposti, ha contestato le deduzioni svolte dalla Regione Molise con l'atto di costituzione in giudizio.

In particolare, ha confutato l'eccezione del carattere meramente programmatico della disciplina in esame, osservando che le norme impugnate hanno un impatto diretto sugli equilibri di bilancio in materia sanitaria.

Inoltre, la difesa dello Stato assume che gli interventi previsti dalla legge regionale erano già contemplati e finanziati dai LEA, come si rileva, tra l'altro, dall'art. 60 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

L'art. 11 della legge reg. Molise n. 16 del 2017, a sua volta, prevede prestazioni di natura sociale e non sanitaria, e, al pari dell'art. 14 della medesima legge regionale, sarebbe illegittimo per contrasto sia con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa pubblica, che vieta il finanziamento di spese di natura non sanitaria con risorse, come quelle nella specie, assegnate al Fondo regionale sanitario; sia con il principio secondo cui le Regioni sottoposte al piano di rientro dal disavanzo sanitario non possono effettuare spese non obbligatorie, quali quelle di natura sociale non sussumibili nei LEA.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 2 del registro ricorso 2018, ha impugnato numerosi articoli e l'intero testo della legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 16 (Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo), formulando cinque questioni.

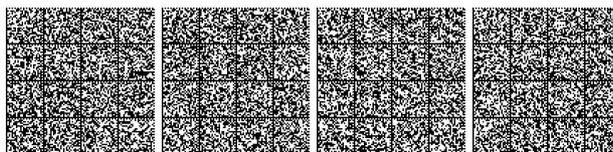
2.- Le prime due riguardano gli artt. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 10, nonché l'intero testo della legge reg. Molise n. 16 del 2017, in quanto prevedono, con riguardo alle patologie prese in considerazione, percorsi diagnostici, terapeutici e assistenziali specifici, secondo un modello di rete clinica e di approccio multiprofessionale e interdisciplinare, nonché misure di organizzazione e promozione dei servizi finalizzati a garantire la tutela della salute e delle condizioni di vita e di inclusione nella vita sociale delle persone con disturbi dello spettro autistico, nonché l'assistenza alle famiglie.

3.- Con la prima questione il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tali disposizioni si pongano in contrasto con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione perché, attenendo all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), in relazione ai disturbi dello spettro autistico e ai disturbi pervasivi dello sviluppo, di cui deve occuparsi il Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Molise, interferirebbero direttamente con le funzioni del Commissario stesso, come stabilite dalla delibera del Consiglio dei ministri del 18 maggio 2015.

4.- Con la seconda il ricorrente denuncia che le medesime disposizioni, intervenendo in materia di organizzazione sanitaria senza rispettare i vincoli imposti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si pongono in contrasto con i principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica» stabiliti dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

5.- La terza questione riguarda le norme di cui ai soli artt. 11 e 14 della legge reg. Molise n. 16 del 2017.

La difesa dello Stato deduce che le disposizioni violerebbero: l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione, da un lato, all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e



pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», che vieta alle Regioni sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario di effettuare spese non obbligatorie, tra le quali rientra il finanziamento di prestazioni di natura sociale, come tali non sussumibili nei LEA; dall'altro, all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, che sancisce il carattere obbligatorio degli interventi individuati dal piano di rientro, e il principio di copertura della spesa di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

6.- La quarta e la quinta questione hanno ad oggetto il solo art. 14 della legge reg. Molise n. 16 del 2017.

In primo luogo, la norma è impugnata perché, in ragione della sua genericità, contrasterebbe con i principi di certezza ed attualità della copertura finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

In secondo luogo, la difesa dello Stato si duole che la stessa, nel prevedere interventi implicanti nuovi e maggiori costi non quantificati a carico del Fondo sanitario regionale di parte corrente, in quanto non coerente con la cornice programmatica già definita dal piano, lederebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., e l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

7.- In via preliminare, va rilevata l'ammissibilità del ricorso, benché lo stesso abbia per oggetto anche l'intero testo della legge regionale (sentenze n. 199 del 2018, n. 14 del 2017 e n. 131 del 2016).

Questa Corte, infatti, ha più volte chiarito che «se “è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità”, sono, invece, ammissibili “le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure [...]”» (sentenza n. 14 del 2017).

Ciò ricorre nel caso in esame poiché la legge impugnata regola in modo omogeneo una pluralità di interventi tutti riconducibili, anche quelli sociali o professionali in ragione della loro finalizzazione, all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo.

8.- Nel merito, viene in rilievo il tema, più volte esaminato da questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 199 e n. 117 del 2018, n. 190, n. 106 e n. 14 del 2017, n. 141 del 2014), della soggezione degli enti regionali al piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei limiti cui soggiacciono le Regioni a seguito della nomina del Commissario ad acta, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., e dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, in legge 29 novembre 2007, n. 222.

8.1.- Ed infatti, per la Regione Molise è intervenuta il 24 luglio 2009 la nomina del Commissario ad acta, il cui mandato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario è stato poi rimodulato con la delibera del 18 maggio 2015; ed è in tale situazione che la Regione ha adottato la legge impugnata.

9.- La giurisprudenza di questa Corte (da ultimo con la citata sentenza n. 199 del 2018) ha avuto modo di affermare in materia alcuni principi che è opportuno richiamare per esaminare le questioni oggetto del presente giudizio.

Si è costantemente ritenuto che le funzioni del commissario ad acta, «come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa - pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. [...]» (sentenza n. 106 del 2017; nello stesso senso, da ultimo, la sentenza n. 199 del 2018).

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che «[l']illegittimità costituzionale della legge regionale» per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. «sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro [...]» (sentenza n. 14 del 2017).

10.- Alla stregua di questi principi giurisprudenziali, la censura di violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. è fondata, in quanto le norme impuginate interferiscono con il mandato del Commissario ad acta.

11.- Con la delibera del 18 maggio 2015, il mandato del Commissario ad acta veniva rimodulato prevedendo, fra gli interventi prioritari del programma operativo di cui alla lettera *b*), al punto «i»: «la definizione del fabbisogno sanitario e dei conseguenti interventi sull'offerta necessari a garantire in maniera uniforme sul territorio regionale, l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, appropriatezza, sicurezza e qualità, in coerenza con il Patto per la salute 2014-2016 e con l'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 5 agosto 2014 in materia di standard organizzativi e di qualità dell'assistenza»; al punto «ii»: «la declinazione ed attuazione di quanto verrà previsto in sede di Accordo Stato-Regioni su un “Piano straordinario di risanamento del Servizio sanitario della Regione Molise” e in coerenza con il Patto per la salute 2014-2016 e con quanto previsto dal Regolamento sugli standard ospedalieri, sancito con Intesa Conferenza Stato-Regioni il 5 agosto 2014».

11.1.- Ebbene, l'ambito in cui si inscrivono gli interventi previsti dalla legge impugnata è appunto quello dei livelli essenziali di assistenza, poiché, come ha ricordato la difesa dello Stato, il decreto del Presidente del Consiglio dei mini-



stri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), nell'aggiornare i livelli essenziali di assistenza, ha ricompreso in essi l'assistenza sociosanitaria, tra l'altro, alle persone con disturbi mentali e disabilità.

In particolare, il menzionato d.P.C.m., agli artt. 25, 26, 27 e 32, ricomprende tra i LEA, rispettivamente, l'assistenza sociosanitaria ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo, l'assistenza sociosanitaria alle persone con disturbi mentali, l'assistenza sociosanitaria alle persone con disabilità, l'assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo.

Inoltre, ai sensi dell'art. 60, sono garantite alle persone con disturbi dello spettro autistico le prestazioni della diagnosi precoce, della cura e del trattamento individualizzato, mediante l'impiego di metodi e strumenti basati sulle più avanzate evidenze scientifiche.

12.- Le norme impugnate e l'intera legge reg. Molise n. 16 del 2017, vertendo proprio su tali ambiti, interferiscono, dunque, con il mandato del Commissario ad acta, mandato che impone proprio di assicurare l'erogazione di tali prestazioni garantendo il relativo servizio, secondo le specificazioni contenute negli atti programmatici ed attuativi richiamati ai punti «i» ed «ii», del mandato commissariale.

13.- L'accoglimento delle questioni proposte in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., determinerebbe l'assorbimento di quelle restanti. Tuttavia merita di essere considerata la terza, specificamente rivolta agli artt. 11 e 14, e relativa alla copertura finanziaria.

14.- L'art. 11 riguarda percorsi formativi propedeutici all'inserimento lavorativo dei soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico e da disturbi del comportamento e disabilità intellettiva e relazionale, e introduce disposizioni finalizzate all'integrazione sociale, scolastica e lavorativa delle persone affette da tali disturbi. L'art. 14, poi, nel prevedere la copertura degli oneri dell'intera legge a carico del Fondo sanitario regionale, comprende anche gli interventi in questione.

14.1.- Tali interventi attengono dunque a profili sociali e professionali: essi, pertanto, non possono essere messi a carico di un fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria.

15.- È pertanto fondata, con riferimento all'art. 11 e, pro parte, all'art. 14 della legge reg. Molise n. 16 del 2017, anche la censura di violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., per difetto di copertura della spesa.

Restano assorbite le ulteriori censure di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 e dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 16 (Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo).*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

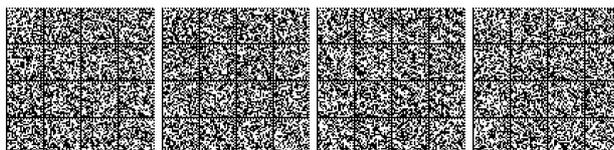
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 248

*Sentenza 23 ottobre - 27 dicembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato (nella specie, personale alle dipendenze di un istituto zooprofilattico sperimentale) - Successione di contratti a termine - Divieto di conversione in contratti di lavoro a tempo indeterminato.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), art. 10, comma 4-ter; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 36, commi 5, 5-ter e 5-quater.

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 PETRIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

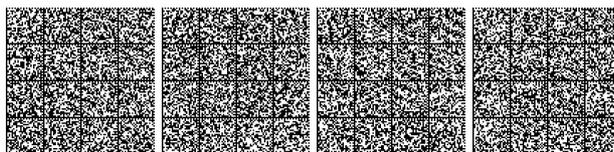
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4-ter, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES) e dell'art. 36, commi 5, 5-ter e 5-quater, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), promosso dal Tribunale ordinario di Foggia, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra D. D.O., G. M., M. T., M. I. e A. F., e l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Puglia e della Basilicata, con ordinanza del 26 ottobre 2016, iscritta al n. 32 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di D. D.O., di G. M., di M. T., di M. I. e di A. F., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, della Confederazione Generale Italiana del Lavoro - CGIL e della Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica - CGIL, e dell'Unione Italiana del Lavoro Federazione Poteri Locali - UIL FPL;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Amos Andreoni per la Confederazione Generale Italiana del Lavoro - CGIL e altra, Massimo Pistilli per l'Unione Italiana del lavoro Federazione Poteri Locali - UIL FPL, Vincenzo De Michele per D. D.O., Sergio Galleano per G. M., Francesca Chietera per M. T., Aurora Notarianni per A. F. e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 26 ottobre 2016, iscritta al n. 32 del reg. ord. 2017, il Tribunale ordinario di Foggia, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4-ter, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), e dell'art. 36, commi 5, 5-ter e 5-quater, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 4, 24, 35, primo comma, 97, terzo (recte: quarto) comma, 101, secondo comma, 104, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla clausola 4, punto 1, e alla clausola 5, punti 1 e 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEP sul lavoro a tempo determinato, e all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, con richiamo alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) del 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/18, Mascolo ed altri.

2.- Il giudice *a quo* premette di essere stato adito da più lavoratori, tutti già alle dipendenze dell'Istituto zooprofilattico sperimentale (IZS) della Puglia e della Basilicata, con rapporti di lavoro a tempo determinato, per l'accertamento della illegittimità degli stessi, con la conseguente trasformazione dei rapporti a termine in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ai sensi dell'art. 5, comma 4-bis, del d.lgs. n. 368 del 2001, prospettato come applicabile, in particolare, in ragione della natura di ente pubblico economico dell'IZS, e per la condanna dell'Amministrazione al pagamento di un'indennità risarcitoria.

I ricorrenti sostenevano che, anche in presenza della natura pubblica del datore di lavoro, sussisterebbe il diritto alla trasformazione in ragione, oltre che della citata sentenza Mascolo, delle ordinanze della Corte di giustizia dell'Unione europea 1° ottobre 2010, in causa C-3/10, Affatato, e 12 dicembre 2013, in causa C-50/13, Papalia,

3.- L'IZS, costituitosi nel giudizio principale, a sostegno della bontà del proprio operato, richiamava le sentenze della CGUE del 7 settembre 2006, in causa C-53/04, Marrosu e Sardino, e in causa C-180/04, Vassallo, e rilevava che la legittimità del divieto alla trasformazione trovava conferma nell'art. 10, comma 4-ter, del d.lgs. n. 368 del 2001. Né poteva riconoscersi ai lavoratori un diritto al risarcimento del danno senza la prova della sussistenza dello stesso.

4.- Nel corso del giudizio, quindi, i lavoratori chiedevano di sollevare questione di legittimità costituzionale di tale ultima disposizione e dell'art. 36, commi 5, 5-ter e 5-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001, nella parte in cui non consentirebbero la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato per il personale sanitario, qualora i contratti a termine superino i trentasei mesi di servizio anche non continuativo con mansioni equivalenti presso la stessa azienda sanitaria, per asserita violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in quanto impedirebbero ogni forma di tutela sanzionatoria rispetto all'abusiva reiterazione dei contratti medesimi, in modo analogo a quanto previsto dalla disciplina del settore della scuola, fatta oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale con la sentenza di questa Corte n. 187 del 2016.

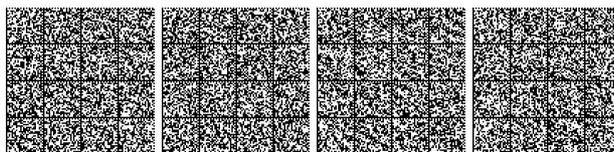
5.- Su queste premesse, il rimettente afferma che, per ciascuno dei lavoratori ricorrenti, i contratti a termine hanno superato la durata di trentasei mesi, e che pur in presenza della illegittimità degli stessi, deve fare applicazione *ratione temporis* delle norme impugnate, ostantive alla riqualificazione dei rapporti a termine in rapporti a tempo indeterminato, almeno per quattro dei ricorrenti, atteso che i rapporti di lavoro con gli Istituti zooprofilattici sperimentali vanno riferiti al comparto sanità del pubblico impiego contrattualizzato.

6.- Dunque, la questione è stata ritenuta rilevante perché la declaratoria di incostituzionalità renderebbe inapplicabili le disposizioni, ostantive alla tutela offerta dalle norme interne, che impediscono l'operatività della sanzione più efficace a rimuovere l'illecito, costituita dal rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Né assumerebbe rilievo, di contro, il decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), che ha abrogato il d.lgs. n. 368 del 2001, in quanto le fattispecie di causa erano cessate in precedenza.

7.- In ordine alla non manifesta infondatezza della questione il rimettente premette quanto segue.

7.1.- Ritiene anzitutto che la sentenza Mascolo, i cui principi come *ius superveniens* si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno, aveva individuato proprio nella previsione dell'art. 5, comma 4-bis, del d.lgs. n. 368 del 2001, derogata dall'art. 10, comma 4-ter, la misura effettiva ed energica idonea a prevenire e sanzionare gli abusi nel ricorso alla successione dei contratti a tempo determinato, offrendo al giudice nazionale un'indicazione su quale possa essere anche nei confronti della pubblica amministrazione una effettiva ed energica misura preventiva e sanzionatoria.



7.2.- Rileva poi che l'art. 36, comma 5, contrasterebbe con l'ordinanza Papalia.

Ed infatti, la CGUE, con tale pronuncia, ha affermato che il diritto dell'Unione europea osta ad una disciplina che, in presenza della abusiva reiterazione di rapporti di lavoro a termine con un datore di lavoro pubblico, non solo escluda qualsiasi trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ma subordini il diritto di ottenere il risarcimento del danno all'obbligo, gravante su detto lavoratore, di fornire la prova di aver dovuto rinunciare a migliori opportunità di impiego.

Con la successiva sentenza 14 settembre 2016, in cause C-184/15 e C-197/15, Martínez Andrés e Castrejana López, si è affermato che la compatibilità eurounitaria della mancata previsione della trasformazione richiede la previsione di un'altra misura efficace.

7.3.- Tuttavia, ciò non potrebbe condurre ad una disapplicazione della disciplina nazionale in ragione della sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 15 marzo 2016, n. 5072, intervenuta successivamente.

Con essa, il Giudice di legittimità ha ribadito l'attualità del divieto di conversione del rapporto di lavoro a termine illegittimo in rapporto a tempo indeterminato, e ha affermato che il dipendente ha diritto al risarcimento del danno previsto dall'art. 36, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, con esonero dall'onere probatorio nella misura e nei limiti di cui all'art. 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro).

7.4.- Prosegue il rimettente deducendo che la citata sentenza delle sezioni unite civili poneva, a sua volta, un dubbio di inadempimento della direttiva 1999/70/CE, per dirimere il quale è stato promosso rinvio pregiudiziale dal Tribunale ordinario di Trapani, chiedendosi alla CGUE se rappresenti misura equivalente, nel senso indicato dalla sentenza Mascolo e dalla sentenza Morrosu e Sardino, l'attribuzione di un'indennità, con la possibilità per il lavoratore di conseguire l'intero ristoro del danno solo provando la perdita di altre opportunità lavorative oppure provando che, se fosse stato bandito un concorso, lo avrebbe vinto.

7.5.- Prospetta altresì il rimettente che, in ragione della specialità della disciplina del settore scuola, le statuizioni della sentenza n. 187 del 2016 e dell'ordinanza n. 194 del 2016 non possono trovare applicazione nel caso in esame in cui si controverte del comparto sanità.

7.6.- L'insieme delle disposizioni censurate evidenzia che l'ordinamento interno non prevede alcuna misura idonea a prevenire l'abusiva reiterazione dei contratti a tempo determinato per quanto riguarda tutto il pubblico impiego, compreso quello sanitario.

Ad avviso del rimettente, infatti, l'art. 10, comma 4-ter, del d.lgs. n. 368 del 2001 stabilisce una deroga per i contratti a tempo determinato del personale sanitario del Servizio sanitario nazionale, rispetto al medesimo decreto legislativo e comunque all'art. 5, comma 4-bis, dello stesso. L'art. 36, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, contrasterebbe con la citata sentenza Papalia. Il richiamo del comma 5-ter (aggiunto dall'art. 4, comma 1, lettera b, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante «Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni», convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125) alle «esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale», di cui al comma 2 (come vigente *ratione temporis*), e la sanzione della nullità dei contratti a termine stipulati in violazione di tali esigenze, stabilita dal comma 5-quater (anch'esso aggiunto dal d.l. n. 101 del 2013, come convertito, impediscono ogni forma di tutela risarcitoria.

8.- Tutto ciò premesso, il rimettente ritiene che le norme censurate sarebbero in contrasto sia con la clausola 5, punti 1 e 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato recepito dalla direttiva 1999/70/CE; sia con il principio di non discriminazione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili, tutelato dalla clausola 4, punto 1, dello stesso accordo quadro. Ed infatti, la cessazione ingiustificata dei singoli rapporti di lavoro a tempo determinato, dopo il superamento dei trentasei mesi di servizio con lo stesso datore di lavoro pubblico, equivale a tutti gli effetti ad un licenziamento, trattandosi di dipendente a tempo determinato abitualmente e illegittimamente impiegato per supplire carenze strutturali di organico (sono richiamate le sentenze della CGUE 14 settembre 2016, in causa C-596/14, de Diego Porras; e 14 settembre 2016, in causa C-16/15, Pérez López).

9.- Inoltre, il giudice *a quo* ritiene che le medesime norme violerebbero anche l'art. 3 Cost., e il principio di uguaglianza e non discriminazione, sia rispetto ai lavoratori privati cui si applica integralmente la sanzione dell'art. 5, comma 4-bis, del d.lgs. n. 368 del 2001, sia rispetto ai dipendenti precari pubblici delle fondazioni lirico-sinfoniche (è richiamata la sentenza n. 260 del 2015), ai quali sarebbe stato riconosciuto il diritto alla stabilità lavorativa.



10.- Risulterebbero violati anche gli artt. 4, 24, 35, primo comma, 97, quarto comma, 101, secondo comma, 104, primo comma, e 111, secondo comma, Cost., sempre in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. e all'attuazione degli obblighi derivanti dai vincoli comunitari, con particolare riferimento, oltre che alla direttiva 1999/70/CE, all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, perché lo Stato italiano aveva già rappresentato alla CGUE, nella causa C-3/10, Affatato, che l'art. 5, comma 4-bis, del d.lgs. n. 368 del 2001 veniva integralmente applicato anche a tutto il pubblico impiego, compreso quello sanitario.

La stessa Corte di giustizia, nell'ordinanza Affatato, aveva attestato l'adeguatezza di tale misura sanzionatoria interna.

Sotto questo profilo, le norme impugnate violerebbero il giusto processo, i principi della parità delle armi e dell'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica e le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, impedendo di applicare la tutela effettiva della stabilità lavorativa, così realizzando una grave violazione degli obblighi comunitari e del principio di leale cooperazione con le Istituzioni europee.

11.- In data 3 aprile 2017 hanno spiegato intervento ad adiuvandum la Confederazione Generale Italiana del Lavoro - CGIL, e la Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica - CGIL.

Preliminarmente, le intervenienti hanno affermato la propria legittimazione all'intervento in ragione sia della propria rappresentatività, in quanto partecipano alla contrattazione collettiva nazionale, sia degli obiettivi statuari volti alla tutela del complesso dei lavoratori.

12.- In data 4 aprile 2017 si sono costituiti, con autonomi atti, D. O.D., G. M., M. T., M. I., A. F., tutti parti del giudizio *a quo*.

13.- Nella medesima data ha spiegato intervento ad adiuvandum anche la Unione Italiana del Lavoro Federazione Poteri Locali - UIL FPL, assumendo di essere titolare di un interesse qualificato quale firmataria del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto sanità.

14.- Con atto del 4 aprile 2017, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

Ad avviso dell'interveniente, la stessa difetterebbe di rilevanza, in quanto non è censurato l'art. 10, comma 5-bis, ultimo periodo, del d.lgs. n. 368 del 2001, introdotto dal decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34 (Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 16 maggio 2014, n. 78, che prevede, per lo svolgimento di attività di ricerca scientifica, una durata dei contratti a termine diversa dai trentasei mesi.

Il mancato riferimento nell'ordinanza di rimessione a tale disposizione e l'omesso tentativo di un'interpretazione costituzionalmente orientata darebbero luogo all'inammissibilità della questione.

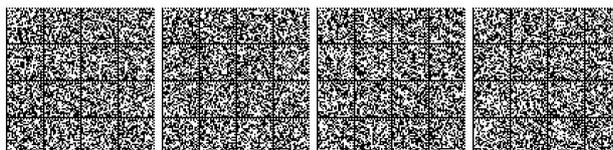
L'Avvocatura generale dello Stato rileva, altresì, che la giurisprudenza della CGUE non esclude che possano essere adottate misure sanzionatorie diverse dalla trasformazione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato.

Osserva che il divieto di conversione è già stato ritenuto conforme agli artt. 3 e 97 Cost. dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 89 del 2003.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama, quale adeguata soluzione alle problematiche del risarcimento da abusiva reiterazione dei contratti a termine, condividendone i contenuti, la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 15 marzo 2016, n. 5072.

15.- In data 2 ottobre 2018, D. O.D., G. M., M. T., M. I. e A. F. hanno depositato un'unica memoria, con la quale, dopo avere ribadito la rilevanza della questione, hanno trattato il tema del contratto a termine ripercorrendo le pronunce della CGUE, della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, facendo presente la pendenza di rinvii pregiudiziali in materia. Hanno affermato il carattere non risolutivo della sopravvenuta sentenza della CGUE 7 marzo 2018, in causa C-494/16, Santoro.

16.- Nella medesima data anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria con la quale ha dedotto l'inammissibilità degli interventi dei soggetti estranei al giudizio *a quo*, e nel merito ha ricordato come la CGUE, con la sentenza Santoro, ha sancito la conformità della normativa nazionale alle disposizioni eurounitarie.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Foggia, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 26 ottobre 2016, iscritta al n. 32 del reg. ord. 2017, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4-ter, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), e dell'art. 36, commi 5, 5-ter e 5-quater, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 4, 24, 35, primo comma, 97, terzo (recte: quarto) comma, 101, secondo comma, 104, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla clausola 4, punto 1, e alla clausola 5, punti 1 e 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEP sul lavoro a tempo determinato, e all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea.

Il rimettente richiama, in particolare, i principi affermati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) nella sentenza del 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/18, Mascolo ed altri.

2.- Con ordinanza dibattimentale del 23 ottobre 2018, che si allega, sono stati dichiarati inammissibili gli interventi ad adiuvandum spiegati dalla Confederazione Generale Italiana del lavoro - CGIL, dalla Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica - CGIL, e dalla Unione Italiana del Lavoro Federazione Poteri Locali - UIL FPL, in quanto soggetti estranei al giudizio principale e non titolari di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del medesimo, bensì di un mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti.

3.- Non possono essere presi in considerazione, secondo la costante giurisprudenza della Corte, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, oltre i limiti dell'ordinanza di rimessione; e ciò sia che siano stati eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il *thema decidendum*, una volta che le parti si siano costituite nel giudizio incidentale di costituzionalità (*ex multis*, sentenza n. 276 del 2016).

Sono dunque inammissibili le deduzioni delle parti del giudizio *a quo*, costituitesi nel presente giudizio incidentale, che tendono ad ampliare il *thema decidendum* definito dall'ordinanza di rimessione.

4.- Nel merito, le norme sono sempre censurate nel loro insieme, ma rispetto a tre diversi parametri.

4.1.- Si tratta anzitutto dell'art. 10, comma 4-ter, del d.lgs. n. 368 del 2001, che è stato inserito dall'art. 4, comma 5, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, ed è stato abrogato dall'art. 55, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), a decorrere dal 25 giugno 2015 (il d.lgs. n. 81 del 2015 non viene in rilievo, *ratione temporis*, nella specie, ma può comunque ricordarsi che all'art. 29, comma 2, lettera c, e 4, fa salvo anche per il personale sanitario quanto previsto dall'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001).

Il citato art. 10, comma 4-ter, esclude dall'applicazione del d.lgs. n. 368 del 2001 i «contratti a tempo determinato del personale sanitario del medesimo Servizio sanitario nazionale, ivi compresi quelli dei dirigenti, in considerazione della necessità di garantire la costante erogazione dei servizi sanitari e il rispetto dei livelli essenziali di assistenza.[...] In ogni caso, non trova applicazione l'articolo 5, comma 4-bis».

Dunque, non trova applicazione la previsione (art. 5, comma 4-bis, del d.lgs. n. 368 del 2001) secondo cui, «qualora per effetto di successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore abbia complessivamente superato i trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato [...]».

4.2.- Oggetto di censura è poi anche l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo applicabile *ratione temporis*, e precisamente:

- il comma 5, primo e secondo periodo, a norma dei quali «In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative»;



- il comma 5-ter, secondo cui: «Le disposizioni previste dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 si applicano alle pubbliche amministrazioni, fermi restando per tutti i settori l'obbligo di rispettare il comma 1, la facoltà di ricorrere ai contratti di lavoro a tempo determinato esclusivamente per rispondere alle esigenze di cui al comma 2 e il divieto di trasformazione del contratto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato» (comma abrogato dall'art. 9, comma 1, lettera e, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»;

- il comma 5-quater, in particolare nel primo periodo, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 75 del 2017, secondo cui: «I contratti di lavoro a tempo determinato posti in essere in violazione del presente articolo sono nulli e determinano responsabilità erariale».

5.- Il rimettente, con una generale censura poi specificata nella trattazione delle singole questioni, denuncia che queste norme consentono, senza limiti e misure preventive antiabusive e sanzionatorie, l'utilizzazione illegittima dei contratti a tempo determinato per il personale sanitario del Servizio sanitario nazionale per più di trentasei mesi; differenziano i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati con la pubblica amministrazione sanitaria, rispetto ai contratti a termine stipulati con datori di lavoro privati, o pubblici, come le fondazioni lirico-sinfoniche, escludendo senza ragioni oggettive i primi dalla tutela rappresentata dalla costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, come previsto dall'art. 5, comma 4-bis, del d.lgs. n. 368 del 2001, e senza un'adeguata misura risarcitoria, così ledendo i parametri costituzionali invocati.

6.- La questione di legittimità costituzionale per disparità di trattamento rispetto alle altre categorie di lavoratori, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. e al principio di eguaglianza e non discriminazione, è inammissibile.

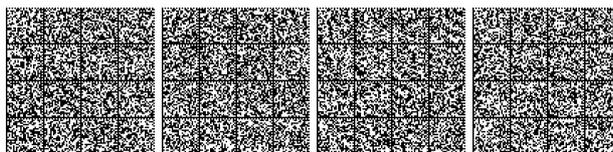
6.1.- La censura è del tutto priva di motivazione rispetto a entrambi i casi indicati come *tertia comparationis*. A parte la considerazione che si omette la necessaria indicazione delle disposizioni relative (*ex multis*, sentenza n. 18 del 2015), manca del tutto il confronto con le altre categorie richiamate. Si tratta, infatti, di rapporti o relativi ad apparati pubblici diversi, ovvero privatistici. Nel primo caso, pertanto, occorre dimostrare la presunta omogeneità; nel secondo, poi, non vi è alcuna considerazione della specificità del settore pubblico, pure oggetto di numerose e approfondite decisioni da parte della giurisprudenza della CGUE e costituzionale, con riferimento in particolare alla necessità che l'accesso avvenga per concorso pubblico.

7.- Sono anche inammissibili, per la genericità e la mancanza di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione sul punto, le censure di violazione degli artt. 4, 24, 35, primo comma, 97, quarto comma, 101, secondo comma, 104, primo comma, e 111, secondo comma, Cost., e dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai già richiamati parametri interposti eurounitari, nonché all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato dell'Unione europea.

8.- La questione relativa alla mancanza di misure sanzionatorie adeguate è poi sollevata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione alle clausole 4, punto 1, e 5, punti 1 e 2, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva n. 1999/70/CE, e alle relative decisioni della CGUE.

9.- Va premesso che nelle more del giudizio incidentale è intervenuta la sentenza della CGUE 7 marzo 2018, in causa C-494/16, Santoro, che si è pronunciata sul rinvio pregiudiziale del Tribunale ordinario di Trapani (richiamato dal rimettente). Essa si è occupata nuovamente della misura risarcitoria e in particolare della sua entità, affermando che «La clausola 5 dell'accordo quadro [...] dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale che, da un lato, non sanziona il ricorso abusivo, da parte di un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico, a una successione di contratti a tempo determinato mediante il versamento, al lavoratore interessato, di un'indennità volta a compensare la mancata trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato bensì, dall'altro, prevede la concessione di un'indennità [...], accompagnata dalla possibilità, per il lavoratore, di ottenere il risarcimento integrale del danno dimostrando, mediante presunzioni, la perdita di opportunità di trovare un impiego o il fatto che, qualora un concorso fosse stato organizzato in modo regolare, egli lo avrebbe superato, purché una siffatta normativa sia accompagnata da un meccanismo sanzionatorio effettivo e dissuasivo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare».

9.1.- La decisione, in sostanza, ha ritenuto la compatibilità eurounitaria delle statuizioni contenute nella sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 15 marzo 2016, n. 5072 - pronunciata nel giudizio nel corso del quale era intervenuta la sentenza della CGUE 7 settembre 2015, in causa C-53/04, Marrosu e Sardino - che, dopo aver ribadito il divieto di conversione del rapporto di lavoro a termine in rapporto a tempo indeterminato, ha affermato che il dipendente pubblico, a seguito della reiterazione illegittima dei contratti a termine, ha diritto al risarcimento del danno previsto dall'art. 36, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, con esonero dall'onere probatorio, nella misura e nei limiti di cui all'art. 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro).



10.- La questione dunque non è fondata.

Difatti, se da una parte, non può che confermarsi l'impossibilità per tutto il settore pubblico di conversione del rapporto da tempo determinato a tempo indeterminato - secondo la pacifica giurisprudenza euronitaria e nazionale -, dall'altra sussiste una misura sanzionatoria adeguata, costituita dal risarcimento del danno nei termini precisati dalla Corte di cassazione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4-ter, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), e dell'art. 36, commi 5, 5-ter e 5-quater, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sollevate, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 4, 24, 35, primo comma, 97, quarto comma, 101, secondo comma, 104, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla clausola 4, punto 1, e alla clausola 5, punti 1 e 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEP sul lavoro a tempo determinato, e all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, dal Tribunale ordinario di Foggia, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza in epigrafe.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

ALLEGATO:  
Ordinanza emessa all'udienza del 23 ottobre 2018

## ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio di cui all'ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Foggia in funzione di giudice del lavoro, sono intervenuti ad adiuvandum: Confederazione Generale Italiana del lavoro - CGIL; Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica CGIL; Unione Italiana del Lavoro Federazione Poteri Locali - UIL FPL. Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 180, n. 140 e n. 120 del 2018, quest'ultima con allegata ordinanza letta all'udienza del 10 aprile 2018, n. 187 del 2016 e allegata ordinanza letta all'udienza del 17 maggio 2016);



che l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4 delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, citata sentenza n. 120 del 2018 e allegata ordinanza letta all'udienza del 10 aprile 2018, nonché sentenza n. 187 del 2016 e allegata ordinanza letta all'udienza del 17 maggio 2016, sentenze n. 275, n. 85 e n. 16 del 2017); che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che la pronuncia della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo* (sentenza n. 77 del 2018); che questa Corte ha più volte espresso tale orientamento anche in relazione alla richiesta di intervento da parte di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria (*ex plurimis*, citate sentenze n. 140 e n. 77 del 2018, n. 120 del 2018 e allegata ordinanza letta all'udienza del 10 aprile 2018, nonché sentenza n. 187 del 2016 e allegata ordinanza letta all'udienza del 17 maggio 2016, n. 81 del 2018; ordinanza n. 227 del 2016); che, nel caso in esame, la Confederazione Generale Italiana del lavoro - CGIL, la Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica CGIL e l'Unione Italiana del Lavoro Federazione Poteri Locali - UIL FPL non sono titolari di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti (in un caso analogo, sentenza n. 77 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi spiegati dalla Confederazione Generale Italiana del lavoro - CGIL, dalla Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica CGIL e dall'Unione Italiana del Lavoro Federazione Poteri Locali - UIL FPL.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T\_180248

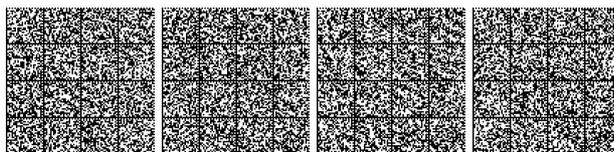
N. 249

*Sentenza 5 - 27 dicembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia - Strutture di formazione specialistica per i profili professionali dell'area medica e delle professioni sanitarie - Partecipazione degli specializzandi alle attività assistenziali - Sperimentazione per un quinquennio della nuova disciplina.**

- Legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 33, recante «Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo: modifiche al Titolo III “Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca” della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)», artt. 1, comma 1, lettera b), e 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, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera *b*), e 2 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 33, recante «Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo: modifiche al Titolo III “Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca” della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-15 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 15 febbraio 2018, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell’anno 2018.

Visto l’atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell’udienza pubblica del 4 dicembre 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

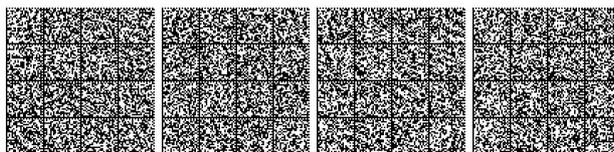
uditi l’avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Pio Dario Vivone per la Regione Lombardia.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 13 febbraio 2018 e successivamente depositato il 15 febbraio 2018 (reg. ric. n. 12 del 2018) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera *b*) - nella parte in cui sostituisce gli artt. 33, comma 3, e 34, comma 2, lettera *c*), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità) - e 2 della legge della stessa Regione 12 dicembre 2017, n. 33, recante «Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo: modifiche al Titolo III “Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca” della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)».

1.1.- In primo luogo, la parte ricorrente censura la nuova formulazione dell’art. 33, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009. Ivi si stabilisce che «qualora particolari esigenze formative connesse a specialità diverse da quella oggetto della scuola non possono essere soddisfatte nell’ambito delle strutture di sede e delle strutture collegate della rete formativa della stessa scuola, è consentito coinvolgere ulteriori strutture di supporto, purché in coerenza con il modello di rete di cui al presente Titolo».

Tale disposizione regionale contrasterebbe con quanto previsto dal decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro della salute, 13 giugno 2017, n. 402, recante gli standard, i requisiti e gli indicatori di attività formativa e assistenziale delle scuole di specializzazione di area sanitaria, in attuazione dell’art. 20, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE). In particolare, all’allegato 1 del decreto interministeriale n. 402 del 2017 si prevede che l’ateneo presso cui insiste la scuola di specializzazione possa avvalersi di strutture di supporto pubbliche o private (dette «strutture complementari»), accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario nazionale, mediante specifiche convenzioni, quando sia necessario utilizzare servizi, attività, laboratori o altro non presenti nella struttura di sede o nelle strutture collegate.



La disposizione regionale in esame, omettendo di prevedere il ricorso a specifiche convenzioni con strutture di supporto obbligatoriamente accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario nazionale, non garantirebbe lo standard formativo richiesto dalla disciplina statale per l'area sanitaria, in violazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute» ex dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.- In secondo luogo, secondo la difesa statale, sarebbe illegittimo l'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui sostituisce il comma 2, lettera *c*), dell'art. 34 della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, attribuendo al medico in formazione specialistica la possibilità di svolgere «autonomamente specifici compiti che gli sono stati affidati, fermo restando che il tutor deve essere sempre disponibile per la consultazione e l'eventuale tempestivo intervento».

La disposizione impugnata lederebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali in materia di «professioni» e di «tutela della salute», a cui dovrebbe essere ricondotta la disciplina della formazione dei medici specializzandi (viene richiamata la sentenza n. 126 del 2014).

Nel dettaglio, sussisterebbe un contrasto con l'art. 38, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999, secondo cui «[l]a formazione del medico specialista implica la partecipazione guidata alla totalità delle attività mediche dell'unità operativa presso la quale è assegnato dal Consiglio della scuola, nonché la graduale assunzione di compiti assistenziali e l'esecuzione di interventi con autonomia vincolate alle direttive ricevute dal tutore, di intesa con la direzione sanitaria e con dirigenti responsabili delle strutture delle aziende sanitarie presso cui si svolge la formazione. In nessun caso l'attività del medico in formazione specialistica è sostitutiva del personale di ruolo». La disposizione impugnata, prevedendo che il medico in formazione specialistica possa svolgere un'attività autonoma senza essere vincolato alle direttive ricevute dal tutor, non garantirebbe lo standard formativo richiesto dalla disciplina statale, rischiando di pregiudicare la qualità dell'assistenza sanitaria. Il che comporterebbe la lesione anche dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), secondo cui il Servizio sanitario nazionale assicura i livelli essenziali e uniformi di assistenza nel rispetto, tra l'altro, del principio della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze.

1.3.- Da ultimo, è impugnato l'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, che stabilisce un periodo sperimentale di cinque anni della disciplina introdotta dalla stessa legge, al termine del quale la Regione, in collaborazione con il Ministero della salute e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (da qui: MIUR), valuta i risultati della sperimentazione. La Regione, inoltre, in collaborazione con il Ministero della salute, effettua una verifica al termine del primo triennio di sperimentazione, al fine di individuare eventuali interventi correttivi.

La disposizione regionale, nel prevedere il coinvolgimento del MIUR soltanto nella valutazione finale del quinquennio di sperimentazione, contrasterebbe con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., poiché entrambi i Ministeri (Ministero della salute e MIUR) sarebbero responsabili della qualità della formazione degli specializzandi.

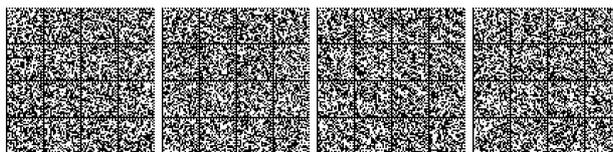
2.- Con atto depositato il 9 marzo 2018 si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

2.1.- Premette la parte resistente che la prima disciplina organica della formazione specialistica dei medici sarebbe stata fornita dal decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257, intitolato «Attuazione della direttiva n. 82/76/CEE del Consiglio del 26 gennaio 1982, recante modifica di precedenti direttive in tema di formazione dei medici specialisti, a norma dell'art. 6 della legge 29 dicembre 1990, n. 428 (Legge comunitaria 1990)», abrogato dal d.lgs. n. 368 del 1999, che ne avrebbe però mutuato «gran parte dei principi e contenuti».

La disciplina del d.lgs. n. 257 del 1991 sarebbe stata caratterizzata dalla previsione del necessario graduale esercizio di ogni aspetto dell'attività specialistica da parte del medico specializzando, al fine di raggiungere un'autonomia decisionale e operativa, anche attraverso l'impiego in attività istituzionali di tipo diagnostico e terapeutico. Il dovere di presenza del tutor sarebbe stato declinato in termini non necessariamente fisici, ma di relazione e confronto, tra il formatore, il formato e la scuola, così da promuovere l'attitudine dello specializzando ad assumere progressivamente compiti e iniziative tali da qualificare il suo ruolo in termini non meramente esecutivi.

La giurisprudenza «anche penale e costituzionale» avrebbe definito tale autonomia come «autonomia vincolata», per precisare che lo specializzando resta sempre vincolato alle direttive del tutore, senza che ciò, però, possa compromettere l'autonoma dignità e capacità professionale, nonché le responsabilità, di un soggetto che è pur sempre un medico pienamente abilitato alle funzioni connesse alla professione.

Il d.lgs. n. 368 del 1999 non avrebbe stravolto l'impianto della precedente normativa. L'art. 20, comma 1, lettera *e*), del citato decreto, infatti, subordina il diploma di medico chirurgo specialista anche alla partecipazione personale dello specializzando «alle attività e alle responsabilità proprie della disciplina» (si richiama sul punto Cassazione penale, sezione quarta, sentenza 10 luglio 2008, n. 32424). L'art. 38, comma 3, inoltre, precisa che la formazione del



medico specialista implica anche la graduale assunzione di compiti assistenziali e l'esecuzione di interventi con autonomia, vincolati alle direttive ricevute dal tutore, d'intesa con la direzione sanitaria e con i dirigenti responsabili delle strutture delle aziende sanitarie presso cui si svolge la formazione. E al successivo comma 4 si prevede che «[i] tempi e le modalità di svolgimento dei compiti assistenziali nonché la tipologia degli interventi che il medico in formazione specialistica deve eseguire sono concordati dal Consiglio della scuola con la direzione sanitaria e con i dirigenti responsabili delle strutture delle aziende sanitarie presso le quali lo stesso svolge la formazione [...]».

La disciplina legislativa ha poi trovato attuazione nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007, con cui si è definito lo schema-tipo di contratto di formazione specialistica, e nel decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro della salute, 4 febbraio 2015, n. 68, che ha provveduto al riordino delle scuole di specializzazione di area sanitaria. Il decreto interministeriale n. 402 del 2017, infine, ha individuato gli standard, i requisiti e gli indicatori dell'attività formativa e assistenziale delle scuole di specializzazione di area sanitaria, in attuazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 368 del 1999.

Tali disposizioni di attuazione avrebbero rafforzato l'ambito di autonomia riconosciuto allo specializzando inserito nella rete formativa, lasciando, inoltre, uno spazio d'intervento per il legislatore regionale (come avrebbe riconosciuto anche questa Corte nella sentenza n. 126 del 2014).

2.2.- Ciò premesso, secondo la difesa regionale le censure relative all'art. 33, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, si fonderebbero sull'assunto che la disposizione impugnata consenta l'avvalimento complementare di strutture non accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario nazionale e che si possa prescindere da una convenzione.

Tale assunto sarebbe, tuttavia, erroneo. La norma impugnata, infatti, consentirebbe di «coinvolgere ulteriori strutture di supporto», ma «purché in coerenza con il modello di rete di cui al presente Titolo»; rete che, come precisato dal comma 3 dell'art. 28 della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, comprenderebbe le strutture delle aziende socio-sanitarie territoriali, degli ospedali, degli erogatori privati accreditati, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli erogatori sociosanitari pubblici, nonché delle università lombarde sedi di facoltà di medicina e chirurgia. La rete formativa, inoltre, ai sensi del comma 2 dell'art. 33 dovrebbe essere in possesso degli standard generali e specifici relativi alle capacità strutturali, tecnologiche, organizzative e assistenziali previste dalla normativa nazionale e regionale.

Verrebbe richiamato, dunque, l'intero assetto organizzativo necessario proprio per l'accreditamento e la contrattualizzazione delle strutture con il Servizio sanitario nazionale, mentre la necessità di una specifica convenzione sarebbe un adempimento talmente ovvio da non richiedere una previsione espressa.

2.3.- Riguardo alla questione relativa all'art. 34, comma 2, lettera *c*), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, secondo la difesa regionale sarebbe evidente il totale fraintendimento della norma da parte del Governo.

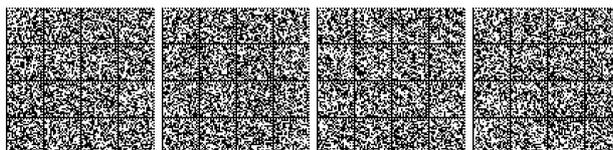
La disposizione impugnata, infatti, non prescinderebbe affatto dalle direttive del formatore e neppure determinerebbe una piena autonomia dello specializzando, atteso che lo stesso potrebbe svolgere autonomamente solo quegli «specifici compiti che gli sono stati affidati», evidentemente dal tutore e dalla scuola, come chiarito al successivo comma 3 dell'art. 34.

Sarebbe pacifico nella normativa di settore, inoltre, l'obbligo del sistema formativo di garantire allo specializzando la progressiva acquisizione di capacità professionali tali da consentirgli di affrontare e di risolvere in sicurezza e autonomia i problemi clinici che competono alla specialità. Le attività clinico-assistenziali concernenti la formazione specialistica, infatti, appartenerebbero a due differenti categorie: quelle in collaborazione guidata, per le quali sarebbe indispensabile il controllo diretto del formatore, e quelle in autonomia vincolata dalle direttive del formatore, che dovrebbe comunque e sempre essere disponibile per la consultazione o per un tempestivo intervento.

La valutazione su quali attività siano gestibili in autonomia dallo specializzando, senza la necessità di un suo controllo diretto (risultando sufficienti le direttive), non potrebbe che spettare al formatore. Per tale ragione, la legge regionale impugnata prevede che l'autonoma attività venga esercitata dallo specializzando solo per i casi specificamente assegnati (e dunque sulla base delle necessarie direttive).

Spostata l'attenzione dallo specializzando al formatore, quindi, emergerebbe ancor di più l'infondatezza del ricorso.

2.4.- Da ultimo, in riferimento all'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, la mancata previsione di un coinvolgimento del MIUR nella valutazione del triennio di sperimentazione sarebbe un mero refuso, tra l'altro neppure astrattamente idoneo a impedire allo stesso di valutare i risultati anche dopo la fine del triennio. Refuso che secondo la difesa regionale sarebbe stato già chiarito in sede di controdeduzioni alle osservazioni formulate dagli uffici ministeriali.



*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera *b*) - nella parte in cui sostituisce gli artt. 33, comma 3, e 34, comma 2, lettera *c*), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità) - e 2 della legge della stessa Regione 12 dicembre 2017, n. 33, recante «Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo: modifiche al Titolo III “Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca” della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)».

2.- La difesa statale, in primo luogo, censura l'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge della Reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui sostituisce l'art. 33, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, perché in contrasto con il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro della salute, 13 giugno 2017, n. 402, attuativo dell'art. 20, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE).

2.1.- Tale decreto consente alla scuola di specializzazione di avvalersi di strutture di supporto pubbliche o private di specialità diversa da quella di sede, dette «strutture complementari», solo attraverso specifiche convenzioni e purché si tratti di strutture accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario nazionale. Queste condizioni non sarebbero richiamate dalla disposizione impugnata, che non garantirebbe così lo standard formativo richiesto dalla disciplina statale per l'area sanitaria, in violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» ex art. 117, terzo comma, Cost.

3.- La parte ricorrente, in secondo luogo, impugna la nuova formulazione dell'art. 34, comma 2, lettera *c*), della legge della Reg. Lombardia n. 33 del 2009, anch'essa introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge della Reg. Lombardia n. 33 del 2017, secondo cui allo specializzando è consentito svolgere «autonomamente specifici compiti che gli sono stati affidati, fermo restando che il tutor deve essere sempre disponibile per la consultazione e l'eventuale tempestivo intervento».

3.1.- La disposizione regionale, consentendo al medico in formazione specialistica di svolgere la propria attività autonomamente e limitando l'intervento del tutor a un'eventuale consultazione o a un tempestivo intervento, contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» e di «professioni». In particolare, sarebbe violato l'art. 38, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999, ove si stabilisce che la graduale assunzione di compiti assistenziali e l'esecuzione di interventi con autonomia da parte dello specializzando - concordati, ai sensi del comma 4, dal consiglio della scuola con la direzione sanitaria e con i dirigenti responsabili delle strutture delle aziende sanitarie presso le quali lo stesso svolge la formazione - siano vincolate alle direttive ricevute dal tutor e comunque non sostitutive del personale del ruolo; inoltre, verrebbe leso anche l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), secondo cui il Servizio sanitario nazionale assicura i livelli essenziali e uniformi di assistenza nel rispetto, tra l'altro, del principio della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze.

4.- Da ultimo, viene censurato l'art. 2 della legge Reg. Lombardia n. 33 del 2017, che stabilisce un periodo sperimentale di cinque anni per la disciplina introdotta dalla stessa legge, al termine del quale la Regione, in collaborazione con il Ministero della salute e il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca (da qui: MIUR), valuta i risultati della sperimentazione, mentre, in collaborazione con il solo Ministero della salute, una prima verifica è effettuata al termine del primo triennio di sperimentazione, al fine di individuare eventuali interventi correttivi.

4.1.- La disposizione impugnata violerebbe il principio di ragionevolezza e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto non vi sarebbe il coinvolgimento del MIUR al termine del primo triennio di sperimentazione, pur essendo tale Ministero, al pari del Ministero della salute, responsabile della qualità della formazione degli specializzandi.

5.- La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui sostituisce l'art. 33, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, non è fondata.

5.1.- La disposizione impugnata interviene nell'ambito dell'organizzazione delle scuole di specializzazione, in particolare riguardo ai rapporti con il Servizio sanitario nazionale, disciplinando dunque aspetti riconducibili alla materia della «tutela della salute». Essa va inquadrata nell'ambito della disciplina in cui s'inserisce.



L'art. 33, commi 1 e 2, dalla legge reg. Lombardia n. 33 del 2009 stabilisce che ciascuna scuola di specializzazione deve fondarsi su una rete formativa composta di strutture universitarie e di strutture del servizio sociosanitario regionale, le quali devono possedere gli standard generali e specifici relativi alle capacità strutturali, tecnologiche, organizzative e assistenziali previste dalla normativa nazionale e regionale. Ed è il precedente art. 28 a delineare la rete dell'assistenza, della didattica, della formazione e della ricerca, comprendendo in essa le aziende sanitarie e ospedaliere, le strutture private accreditate, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli erogatori sociosanitari pubblici e le università della Lombardia ove sia presente la facoltà di medicina e chirurgia (comma 3).

Deve ritenersi, pertanto, che la necessaria coerenza con il modello di rete disciplinato dalla legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, che richiama proprio i soggetti del Servizio sanitario regionale, unita al rinvio alla normativa nazionale vigente, facciano sì che la disposizione regionale non escluda quanto previsto dalla normativa statale riguardo alla necessità di coinvolgere solo le strutture accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario nazionale.

Alle medesime conclusioni può giungersi anche per la necessità di un'apposita convenzione tra la scuola di specializzazione e le strutture complementari. Il ricorso alla convenzione costituisce lo strumento che normalmente regola i rapporti tra l'università e i soggetti erogatori del Servizio sanitario nazionale, in attuazione dei relativi protocolli d'intesa con la Regione. La qual cosa, non a caso, trova conferma nell'art. 29, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009.

Ne deriva, quindi, che una ricostruzione sistematica della disciplina regionale consente di escludere che la stessa si discosti dai principi indicati dal d.lgs. n. 368 del 1999, attuati dal decreto interministeriale n. 402 del 2017.

6.- La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui modifica l'art. 34, comma 2, lettera *c*), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, non è fondata.

6.1.- La disposizione impugnata interviene a regolare taluni aspetti concernenti le attività di formazione specialistica dei medici, la cui disciplina è stata ricondotta da questa Corte in via prevalente alle materie delle «professioni» e della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 126 del 2014). Dalla formazione del medico specializzando, infatti, dipendono tanto l'esercizio della professione, quanto la qualità delle prestazioni rese all'utenza.

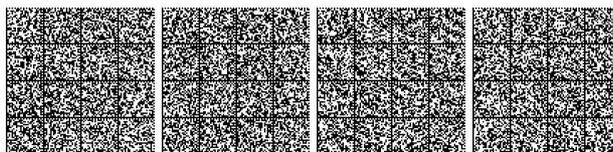
La disciplina statale prefigura una progressiva autonomia operativa del medico in formazione, con la possibilità di eseguire interventi assistenziali, purché ciò avvenga con gradualità, in coerenza con il percorso formativo e comunque con la supervisione di un medico strutturato, preferibilmente il tutore (cosiddetta «autonomia vincolata»). D'altronde, pur volendo ritenere che non sia sempre necessaria la costante presenza fisica del tutor o di un medico di ruolo in ciascuna attività dello specializzando (cosa che neppure la legislazione statale prevede), l'autonomia di quest'ultimo non potrebbe comunque mai prescindere dalle direttive del tutore.

In altri termini, l'art. 38, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999 coniuga due principi: il principio dell'insostituibilità del personale strutturato da parte dello specializzando e quello della sua graduale assunzione di responsabilità e autonomia operativa. Tali principi hanno trovato applicazione nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007, che ha definito lo schema-tipo del contratto di formazione specialistica, rinviando, per quanto non espressamente previsto, alle specifiche disposizioni regionali in materia, quando compatibili con la normativa statale vigente e con lo stesso contratto. Residua, dunque, uno spazio d'intervento per il legislatore regionale, come già riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 126 del 2014).

6.2.- Ciò precisato, la nuova formulazione dell'art. 34, comma 2, lettera *c*), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009 può essere interpretata in senso conforme alla legislazione statale di principio.

La disposizione impugnata, infatti, prevedendo che il medico specializzando possa svolgere autonomamente specifici compiti che gli sono stati affidati, fa leva su un atto del tutor, l'affidamento, che nel contesto della formazione non può non essere accompagnato dalle direttive dello stesso tutor. Si tenga anche conto che il comma 3 dell'art. 34, in coerenza con l'art. 38, comma 4, del d.lgs. n. 368 del 1999, stabilisce che l'assunzione di compiti assistenziali e la connessa progressiva attribuzione di responsabilità sono oggetto d'indirizzo e di valutazione da parte del consiglio della scuola, considerate le proposte definite d'intesa tra i medici in formazione specialistica, i tutor individuali e i responsabili delle unità operative nelle quali si svolge la formazione.

Le attività in questione, dunque, all'interno della cornice di limitata autonomia che la stessa legislazione statale riconosce allo specializzando, non possono prescindere dalle direttive del formatore, alla cui valutazione spetta la decisione sul quantum di autonomia dello specializzando. Inoltre, la formulazione della disposizione impugnata è tale da impedire che allo specializzando possano essere affidate responsabilità senza la disponibilità del personale medico strutturato. Anzi, tale formulazione precisa che è il tutor a dover essere sempre disponibile per la consultazione e l'eventuale tempestivo intervento, secondo un'impostazione assai rigorosa in materia. Essa richiede infatti la necessaria pronta disponibilità e idoneità al tempestivo intervento dello stesso tutor e non di altri.



7.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017 è fondata.

7.1.- Come affermato dalla stessa difesa regionale e come emerge dall'interlocuzione tra la Regione e il Ministro degli affari regionali, l'omessa indicazione del coinvolgimento del MIUR nella valutazione intermedia (dopo tre anni) della sperimentazione costituirebbe un mero refuso. Tale refuso, tuttavia, non è stato oggetto di alcun intervento correttivo da parte del legislatore regionale.

Dunque, sebbene il MIUR possa comunque essere coinvolto in virtù delle proprie competenze in materia, la mancata menzione dello stesso, proprio in quanto oggetto di un refuso, comporta un'evidente irragionevolezza della disposizione regionale impugnata. In tal modo, infatti, permane nella formulazione letterale della disposizione un elemento certo, pur se involontario, d'irrazionalità e di contraddittorietà, che determina un'incoerenza sicuramente lesiva della Costituzione (sentenza n. 185 del 1992), non rinvenendosi alcuna giustificazione nel distinguere il ruolo dei due ministeri competenti a seconda della fase della valutazione.

Pertanto, l'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017 deve ritenersi illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost., con assorbimento di ogni ulteriore profilo, nella parte in cui non prevede che la verifica al termine del primo triennio di sperimentazione sia effettuata dalla Regione anche in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 33, recante «Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo: modifiche al Titolo III "Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca" della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)», nella parte in cui non prevede che la Regione effettua una prima verifica al termine del primo triennio di sperimentazione, al fine di individuare eventuali interventi correttivi, anche in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui sostituisce l'art. 33, comma 3, della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui modifica l'art. 34, comma 2, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

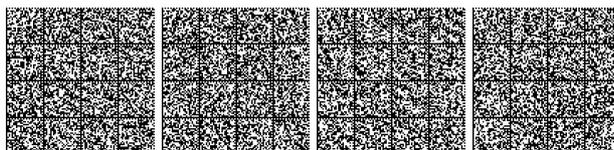
Giuliano AMATO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



## N. 250

*Sentenza 21 novembre - 27 dicembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure di sicurezza - Libertà vigilata - Trasgressione degli obblighi imposti - Possibilità per il magistrato di sorveglianza di sostituire alla libertà vigilata l'assegnazione a una colonia agricola o a una casa lavoro.**

– Codice penale, art. 231, secondo comma; codice di procedura penale, artt. 676, comma 1, e 679, comma 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, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 231, secondo comma, del codice penale, e degli artt. 676, comma 1, e 679, comma 1, del codice di procedura penale, promosso dal Magistrato di sorveglianza di Napoli nel procedimento penale a carico di P. V., con ordinanza del 2 maggio 2017, iscritta al n. 116 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

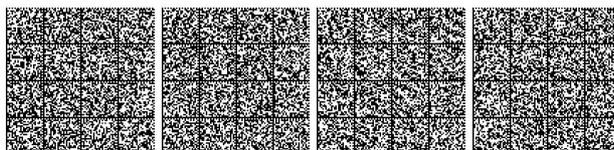
udito nella camera di consiglio del 21 novembre 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Napoli, con ordinanza del 2 maggio 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo e secondo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 231, secondo comma, del codice penale, «alla luce del disposto» degli artt. 676, comma 1, e 679, comma 1, del codice di procedura penale, «nella parte in cui, in caso di trasgressioni degli obblighi imposti dalla libertà vigilata, non consente al magistrato di sorveglianza di applicare la misura di sicurezza patrimoniale della confisca imponendo, invece, l'applicazione della misura di sicurezza detentiva con assegnazione a una casa di lavoro o ad una colonia agricola».

Il giudice rimettente riferisce di dover decidere, ai sensi dell'art. 231, secondo comma, cod. pen., sulla richiesta di aggravamento per trasgressione delle prescrizioni imposte con la misura di sicurezza della libertà vigilata, nei confronti di V. P., al quale il Magistrato di sorveglianza di Spoleto, con ordinanza del 24 febbraio 2015, aveva applicato la predetta misura di sicurezza per anni tre.

In particolare, il rimettente dà atto che dall'espletata istruttoria è emerso che V. P. ha numerosi precedenti penali per il reato di detenzione illegale di armi e munizioni (commesso nel 1991 e nel 1998), di appropriazione indebita (nel 1990), di ricettazione (nel 1991) e di associazione per delinquere di cui all'art. 416-bis cod. pen. (dal 1994 al 2008) e



che, dalle informative agli atti, sono risultate reiterate violazioni della misura di sicurezza della libertà vigilata. In più occasioni, infatti, egli non ha ottemperato all'obbligo di firma, fornendo certificazioni mediche non comprovate, e più volte è stato trovato, in occasione del controllo, in compagnia di pregiudicati.

Riferisce, altresì, che a seguito delle molteplici violazioni V. P. è stato diffidato al puntuale rispetto delle prescrizioni sia in data 18 settembre 2015, che in data 2 dicembre 2015.

Il rimettente, inoltre, dà atto che, nel procedimento per l'aggravamento, la difesa di V. P. ha chiesto l'applicazione della misura di sicurezza patrimoniale della confisca, anziché della misura di sicurezza detentiva dell'assegnazione alla casa di lavoro.

Il giudice *a quo* osserva come tale richiesta, volta a evitare l'applicazione della misura di sicurezza detentiva, non possa trovare accoglimento alla luce della normativa vigente, atteso che il magistrato di sorveglianza ha competenza sulle misure di sicurezza ad esclusione della sola confisca.

2.- Tutto ciò premesso, il giudice rimettente ritiene che il combinato disposto delle norme censurate sia in contrasto con gli indicati parametri costituzionali.

In particolare, gli artt. 231 cod. pen., 676 e 679 cod. proc. pen. - «nella parte in cui non consentono l'applicazione della misura di sicurezza patrimoniale della confisca in sede di aggravamento della misura di sicurezza personale della libertà vigilata, imponendo l'applicazione della misura di sicurezza detentiva della casa di lavoro o della colonia agricola, per carenza di competenza» del magistrato di sorveglianza - violerebbero l'art. 3 Cost., in quanto sarebbe «irragionevole un sistema penal-processual-penitenziario, in cui il magistrato di sorveglianza si ritrova ad aver competenza su tutte le misure di sicurezza detentive e non detentive, personali e patrimoniali, eccetto la confisca», attribuita alla competenza del giudice dell'esecuzione; l'art. 13, primo e secondo comma, Cost., in quanto «il rigido “automatismo” della regola legale [...], nel caso di trasgressione degli obblighi della libertà vigilata» impone di applicare la misura detentiva (assegnazione a una colonia agricola o a una casa di lavoro), anziché la meno grave misura di sicurezza della confisca, si porrebbe in contrasto con l'esigenza del «“minore sacrificio necessario”» della libertà personale; e infine, l'art. 24, secondo comma, Cost., sotto il profilo del diritto di difesa, «alla luce della inutilità di azionare qualunque strumento difensivo quanto alla individuazione della misura di sicurezza da applicare, una volta attualizzata la pericolosità sociale a seguito della gravità della trasgressione commessa».

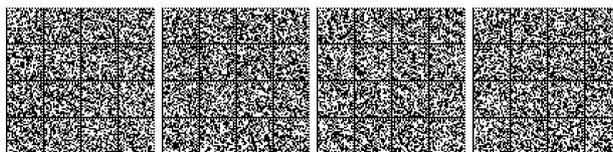
3.- L'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza e difesa dell'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle questioni, in quanto il rimettente non avrebbe sufficientemente descritto la fattispecie concreta e non avrebbe adeguatamente motivato la loro rilevanza.

Nel merito, le questioni sarebbero non fondate, perché l'art. 231 cod. pen. prevede una reazione graduata dell'ordinamento alla violazione della misura della libertà vigilata, conferendo al magistrato di sorveglianza la facoltà, in particolare, di aggiungere una cauzione alla misura stessa, per assicurarne il rispetto.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Napoli, con ordinanza del 2 maggio 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo e secondo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 231, secondo comma, del codice penale, «alla luce del disposto» degli artt. 676, comma 1, e 679, comma 1, del codice di procedura penale, «nella parte in cui, in caso di trasgressioni degli obblighi imposti dalla libertà vigilata, non consente al magistrato di sorveglianza di applicare la misura di sicurezza patrimoniale della confisca imponendo, invece, l'applicazione della misura di sicurezza detentiva con assegnazione a una casa di lavoro o ad una colonia agricola».

Deve egli decidere, ai sensi dell'art. 231, secondo comma, cod. pen., sulla richiesta di aggravamento della misura della libertà vigilata a causa delle ripetute trasgressioni delle prescrizioni poste con il provvedimento di assoggettamento a essa.



Riferisce il giudice rimettente che il difensore del sottoposto alla misura ha chiesto che la sua sostituzione con altra misura più grave avvenga, ex art. 231, secondo comma, cod. pen., mediante l'applicazione della confisca - il cui oggetto, peraltro, non risulta precisato - piuttosto che con l'assegnazione alla casa di lavoro o alla colonia agricola.

Ritiene il giudice che, integrando le contestate ripetute violazioni un caso di «particolare gravità della trasgressione», quale previsto dal secondo comma del citato art. 231, l'aggravamento della misura non potrebbe consistere altro che nella sostituzione della libertà vigilata con l'assegnazione a una casa di lavoro o a una colonia agricola, ossia con una misura di privazione della libertà personale. Da ciò, la sostanziale «obbligatorietà del ricorso a misure detentive» che «appare del tutto sproporzionata e non giustificabile».

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale di tale asserita rigidità dell'art. 231, secondo comma, cod. pen. e chiede che questa Corte, con una pronuncia di incostituzionalità anche degli artt. 676, comma 1, e 679, comma 1, cod. proc. pen., modifichi la regola sulla competenza ad adottare la confisca, quale misura di sicurezza a carattere patrimoniale, consentendo al magistrato di sorveglianza di applicare quest'ultima, meno afflittiva dell'assegnazione alla casa di lavoro o a una colonia agricola. Sicché, solleva le questioni di legittimità costituzionale delle citate disposizioni nella parte in cui non consentono l'applicazione della confisca in sede di aggravamento della misura di sicurezza personale della libertà vigilata, per carenza di competenza del magistrato di sorveglianza a disporla, così non lasciando al giudice altra opzione che quella dell'adozione della misura di sicurezza detentiva della casa di lavoro oppure di quella della colonia agricola.

Da una parte, secondo il giudice rimettente, sarebbe irragionevole (e perciò contrario all'art. 3 Cost.) che solo per la confisca, anch'essa misura di sicurezza, il magistrato di sorveglianza non sia competente alla sua adozione, dal momento che egli lo è per l'adozione di tutte le altre misure di sicurezza.

D'altra parte, l'ineluttabilità di applicare una misura detentiva - l'assegnazione a una casa di lavoro oppure a una colonia agricola - come aggravamento di una misura non detentiva, quale la libertà vigilata, rappresenterebbe una scelta illogica e lesiva della libertà personale con incidenza anche sul diritto di difesa (e perciò contraria agli artt. 13, primo e secondo comma, e 24, secondo comma, Cost.).

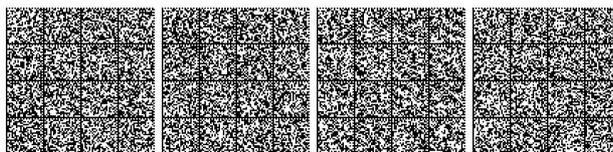
2.- Va innanzi tutto respinta l'eccezione di inammissibilità delle questioni sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato.

Il giudice rimettente ha individuato e descritto la fattispecie nei termini sopra riportati e ha motivato la rilevanza delle questioni in modo plausibile; rilevanza che è insita nel fatto che egli è chiamato ad applicare l'art. 231, secondo comma, cod. pen., in combinato disposto con gli artt. 676, comma 1, e 679, comma 1, cod. proc. pen., la cui legittimità costituzionale contesta, con diffuse argomentazioni, si da offrire una sufficiente motivazione anche del dubbio di costituzionalità.

È invero rimasto in ombra quale sarebbe in concreto l'oggetto del provvedimento di confisca richiesto dal difensore in sostituzione della libertà vigilata, pur di evitare l'applicazione di una misura di sicurezza a carattere detentivo. Questa incertezza però non ridonda di per sé sola in ambiguità della prospettazione delle questioni, che sono ammissibili sotto questo profilo, anche se poi - come si vedrà - la prima questione di cui *infra* sub 4 risulta essere, per altra ragione, manifestamente inammissibile.

3.- Il dubbio di legittimità costituzionale investe le disposizioni sopra citate: *a)* l'art. 231, secondo comma, cod. pen., che prevede l'aggravamento della misura di sicurezza della libertà vigilata per trasgressione degli obblighi imposti; *b)* gli artt. 676, comma 1, e 679, comma 1, cod. proc. pen., che dettano la regola di competenza rispettivamente del giudice dell'esecuzione e del magistrato di sorveglianza, espressamente prevedendo per il primo ed escludendo per il secondo la competenza ad adottare la misura di sicurezza della confisca.

Sono quindi identificabili due questioni di legittimità costituzionale, ancorché strettamente connesse, in via gradata, secondo la prospettazione del giudice rimettente, ma comunque ben distinte; connessione predicata nel senso che l'accoglimento della questione sub *b)*, con l'attribuzione al magistrato di sorveglianza della competenza ad adottare la misura di sicurezza della confisca, consentirebbe - secondo il giudice rimettente - di colmare l'asserito deficit di tutela della libertà personale - e così risolvere anche la questione sub *a)* - perché l'aggravamento della misura della libertà vigilata non necessariamente comporterebbe l'assegnazione alla casa di lavoro o alla colonia agricola, ma potrebbe sfociare in un provvedimento di confisca.



Ma la questione sub *a*) ha comunque una sua distinta autonomia, non necessariamente schermata dall'altra questione.

Anche i parametri evocati dal giudice rimettente sono distintamente riferibili all'una e all'altra questione: la regola di competenza è censurata con riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; la regola dell'aggravamento della misura di sicurezza della libertà vigilata è contestata con riguardo agli artt. 13, primo e secondo comma, e 24 Cost., essenzialmente per il dedotto vulnus alla libertà personale.

4.- Va logicamente esaminata per prima la questione di legittimità costituzionale degli artt. 676, comma 1, e 679, comma 1, cod. proc. pen., sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

La questione è manifestamente inammissibile.

L'art. 676, comma 1, cod. proc. pen., prevede che il giudice dell'esecuzione è competente a decidere in ordine alla confisca o alla restituzione delle cose sequestrate, mentre, secondo il disposto dell'art. 679, comma 1, cod. proc. pen., il magistrato di sorveglianza è competente su ogni misura di sicurezza ad esclusione della confisca. Sicché alla regola generale che assegna al magistrato di sorveglianza tale competenza, si giustappone l'eccezione della competenza del giudice dell'esecuzione per la sola confisca, quanto alle misure di sicurezza.

Tale complessivo criterio di competenza rientra nella discrezionalità del legislatore, che è ampia nella materia processuale (*ex multis*, sentenze n. 65 del 2014 e n. 216 del 2013; ordinanze n. 48 del 2014 e n. 190 del 2013) e che, nella fattispecie, è stata esercitata in modo del tutto coerente e immune da difetti di ragionevolezza.

La misura della confisca ex art. 240 cod. pen., sia quella facoltativa di cui al primo comma (relativa alle cose che servono o furono destinate a commettere il reato e alle cose che ne sono il prodotto o il profitto), sia quella obbligatoria di cui al secondo comma (relativa, in particolare, al prezzo del reato e alle cose, la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione o alienazione costituisce reato), è infatti strettamente connessa all'accertamento del reato commesso. È pertanto logicamente conseguenziale che competente a disporla, sia non già il magistrato di sorveglianza ma - peraltro limitatamente alla confisca obbligatoria (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 20 aprile 2012-10 maggio 2012, n. 17546) - il giudice che ha competenza sull'esecuzione della sentenza.

Pertanto, l'intervento richiesto alla Corte, teso a riconoscere la competenza a disporre la confisca anche in capo al magistrato di sorveglianza, sia pure ai fini dell'aggravamento della libertà vigilata, assumerebbe il carattere di una "novità di sistema", e risulterebbe collocato al di fuori dell'area del sindacato di legittimità costituzionale, rimesso piuttosto a scelte di riforma affidate al legislatore (sentenze n. 252 del 2012 e n. 274 del 2011; ordinanza n. 145 del 2007).

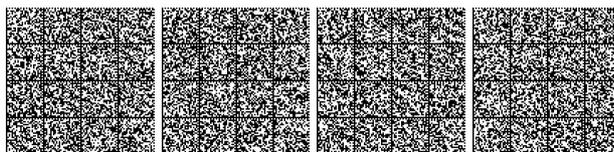
5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 231, secondo comma, cod. pen., sollevata in riferimento all'art. 13, primo e secondo comma, Cost., non è fondata nei termini seguenti.

Il nucleo centrale della censura, spogliata delle inammissibili considerazioni che fa il giudice rimettente per rivendicare la competenza ad adottare la confisca, sta nella denunciata criticità della disposizione censurata quanto all'ipotesi - ritenuta nella specie sussistente - della «particolare gravità della trasgressione» degli obblighi della libertà vigilata; obblighi derivanti dalle prescrizioni imposte dal giudice, non tipizzate altrimenti che per essere «idonee ad evitare le occasioni di nuovi reati» (art. 228, secondo comma).

Da ciò dovrebbe conseguire, nella logica dell'aggravamento della misura sottesa alla disposizione censurata, la sostituzione della libertà vigilata con altra misura più incisiva e di più stringente contrasto della pericolosità sociale.

Nella prospettiva del giudice rimettente la libertà vigilata non può essere sostituita altrimenti che con una misura di sicurezza aggravata, quale l'assegnazione a una colonia agricola oppure a una casa di lavoro. Ossia vi sarebbe una rigida ineludibilità di un siffatto aggravamento, tenuto conto del catalogo delle misure di sicurezza di cui all'art. 215 cod. pen. che, di fatto, riduce la scelta del magistrato di sorveglianza all'assegnazione alla casa di lavoro oppure alla colonia agricola; le quali, infatti, sono le uniche due misure richiamate dal censurato secondo comma dell'art. 231 cod. pen.

Questa possibile sostituzione di una misura di sorveglianza non detentiva con una detentiva appare al giudice rimettente del tutto sproporzionata, in ragione della ben maggiore afflittività della misura di sicurezza detentiva che incide sulla libertà personale.



Vi sarebbe un salto eccessivo e sproporzionato tra la violazione, seppur di particolare gravità, delle prescrizioni della misura di sicurezza della libertà vigilata e la privazione della libertà in cui consiste l'assegnazione alla casa di lavoro o alla colonia agricola.

6.- Della disposizione censurata è tuttavia possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata al rispetto della libertà personale, diritto fondamentale e inviolabile, che può soffrire la limitazione di forme di detenzione, qual è l'assegnazione sia a una casa di lavoro, sia a una colonia agricola, solo nello stretto rispetto del principio di riserva assoluta di legge di cui all'art. 13, secondo comma, Cost. (da ultimo, sentenza n. 180 del 2018).

Già la formulazione testuale dell'art. 231, secondo comma, cod. pen., esclude ogni automatismo che sarebbe ex se lesivo della libertà personale: il giudice «può» - non già deve - sostituire alla libertà vigilata l'assegnazione a una colonia agricola o a una casa di lavoro, avuto riguardo alla «particolare gravità della trasgressione o al ripetersi della medesima».

Questa facoltà non può comunque intendersi come generica discrezionalità del giudice.

Con riferimento ad altra misura di sicurezza, parimente segregante qual è l'assegnazione a una casa di cura e di custodia (art. 219 cod. pen.), questa Corte ha affermato in generale che «risulta ormai presente nella disciplina sulle misure di sicurezza il principio secondo il quale si deve escludere l'automatismo che impone al giudice di disporre comunque la misura detentiva, anche quando una misura meno drastica, e in particolare una misura più elastica e non segregante come la libertà vigilata, accompagnata da prescrizioni stabilite dal giudice medesimo, si riveli capace, in concreto, di soddisfare contemporaneamente le esigenze di cura e tutela della persona interessata e di controllo della sua pericolosità sociale» (sentenza n. 208 del 2009).

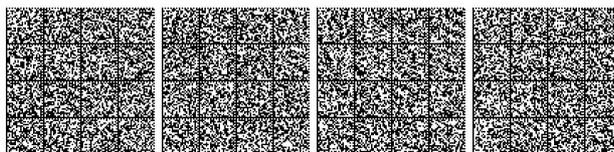
Inspirate a questo stesso principio sono le pronunce di questa Corte (sentenze n. 253 del 2003 e n. 367 del 2004) che, esaminando altre misure di sicurezza limitative della libertà personale, hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale rispettivamente dell'art. 222 cod. pen. (sul ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario) e dell'art. 206 cod. pen. (sull'applicazione provvisoria delle misure di sicurezza), nella parte in cui non consentono al giudice di adottare, in luogo delle misure previste da essi, una misura di sicurezza non detentiva idonea ad assicurare alla persona inferma di mente cure adeguate e a contenere la sua pericolosità sociale.

Emerge, quindi, in modo netto la residualità della misura di sicurezza detentiva quale *extrema ratio*, in sintonia peraltro con analogo principio in materia di custodia cautelare in carcere, che parimenti può perseguire una finalità di prevenzione della commissione di gravi delitti (art. 274, comma 1, lettera c, cod. proc. pen.); principio, affermato in varie pronunce di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 57 del 2013), che ha sempre richiesto che il giudice verifichi prima se le esigenze cautelari non possano essere soddisfatte con altre misure meno limitative della libertà personale.

Si ha, pertanto, che nella fattispecie del censurato secondo comma dell'art. 231 cod. pen., la facoltà, ivi prevista, del giudice di adottare la misura di sicurezza detentiva è condizionata al rispetto del principio suddetto: solo dopo aver escluso l'idoneità di ogni altra misura di sicurezza non detentiva, il giudice, sul presupposto della perdurante pericolosità sociale del sottoposto alla misura, «può» - come prevede la disposizione - sostituire la libertà vigilata con l'assegnazione alla casa di lavoro o alla colonia agricola.

Ciò significa, anche, che ben può il giudice, che ritenga una misura di sicurezza detentiva essere, allo stato, sproporzionata ed eccedente le finalità di prevenzione, limitarsi ad aggravare la stessa libertà vigilata, inasprendo le prescrizioni ex art. 228, secondo comma, cod. pen., così rimanendo nell'ambito delle misure di sicurezza non detentive.

7.- Così interpretata la disposizione censurata, le conseguenze dell'aggravamento della misura di sicurezza della libertà vigilata, a causa della violazione delle sue prescrizioni «di particolare gravità», si declinano secondo un criterio di progressività e proporzionalità, che vede come residuale, dopo la possibile ripetuta adozione della stessa misura con prescrizioni maggiormente restrittive, la possibilità dell'assegnazione a una casa di lavoro o a una colonia agricola, sì da non recare offesa all'invulnerabilità della libertà personale di chi a essa è assoggettato (art. 13, primo e secondo comma, Cost.) e senza altresì incidere sul diritto di difesa di quest'ultimo (art. 24 Cost.).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 676, comma 1, e 679, comma 1, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Magistrato di sorveglianza di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 231, secondo comma, del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 13, primo e secondo comma, e 24, secondo comma, Cost., dal Magistrato di sorveglianza di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

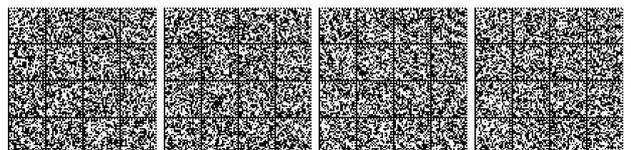
Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_180250



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 80

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 novembre 2018  
(della Regione Siciliana)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese - Differimento all'anno 2020 delle convenzioni finanziate con i bandi finalizzati alla riqualificazione urbana e alla sicurezza delle periferie e rimodulazione, da parte delle amministrazioni competenti, degli impegni di spesa e dei relativi pagamenti - Destinazione dei risparmi di spesa ad apposito fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze da utilizzare per favorire gli investimenti delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli anni precedenti.**

– Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 13, commi 02, 03 e 04.

Ricorso della Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore* Sebastiano Musumeci, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli avvocati Maria Carmela Mineo (PEC: mariacarmelamineo@pec.it) e Marina Valli (PEC: marina.valli@pec.it) dell'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione Siciliana (fax 091 - 6254244), elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione Siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato a proporre ricorso con deliberazioni della Giunta regionale che si allegano,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi; piazza Colonna n. 370 presso gli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, presso i cui uffici è elettivamente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, per la dichiarazione illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 02, 03 e 04 del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, come convertito in legge 21 settembre 2018, n. 108, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana S.G. del 21 settembre 2018, n. 220.

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 21 settembre 2018, n. 220, è stata pubblicata la legge 21 settembre 2018, n. 108, di conversione con modificazioni, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», c.d. «Milleproroghe».

L'art. 13 del suddetto decreto-legge n. 91/2018, rubricato «Proroga di termini in materia di finanziamento degli investimenti e di sviluppo infrastrutturale del Paese», quale risulta convertito, comprende commi 02, 03 e 04 che di seguito si riportano.

«02. L'efficacia delle convenzioni concluse sulla base di quanto disposto ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 maggio 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 148 del 27 giugno 2017, nonché delle delibere del CIPE n. 2 del 3 marzo 2017 e n. 72 del 7 agosto 2017, adottate ai sensi dell'art. 1, comma 141, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è differita all'anno 2020.

Conseguentemente, le amministrazioni competenti provvedono, ferma rimanendo la dotazione complessiva loro assegnata, a rimodulare i relativi impegni di spesa e i connessi pagamenti a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione.



03. Gli effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto derivanti dal comma 02, quantificati in 140 milioni di euro per l'anno 2018, 320 milioni di euro per l'anno 2019, 350 milioni di euro per l'anno 2020 e 220 milioni di euro per l'anno 2021, sono destinati al fondo di cui al comma 04.

04. Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, con una dotazione, in termini di sola cassa, pari a 140 milioni di euro per l'anno 2018, a 320 milioni di euro per l'anno 2019, a 350 milioni di euro per l'anno 2020 e a 220 milioni di euro per l'anno 2021, un apposito fondo da utilizzare per favorire gli investimenti delle città metropolitane, delle province e dei comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti».

Tali disposizioni riguardano aspetti della disciplina del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane dei comuni capoluogo di provincia (c.d. Piano periferie).

Riportandosi alla ricostruzione operata nella deliberazione della Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede consultiva 27 settembre 2018, n. 7, il quadro normativo sul quale le disposizioni oggi impugnate vanno ad incidere risulta il seguente.

La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), all'art. 1, commi 974, 975, 976, 977 e 978 ha istituito, per l'anno 2016, il Piano periferie.

Per l'anno 2016, per attuare dette disposizioni, sono stati stanziati 500 milioni di euro su un apposito fondo, denominato Fondo per l'attuazione del programma periferie, da trasferire al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ai fini della predisposizione di tale Programma, gli enti interessati hanno trasmesso i progetti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo le modalità e le procedure stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 maggio 2016 e dal relativo bando.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 dicembre 2016 è stata approvata la graduatoria dei progetti (n. 120) per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia. Il valore finanziario complessivo dei progetti ammonta a 3.881.000.000 euro. La quota complessiva da imputare al finanziamento statale corrisponde a un valore di 2.061.321.739,61 euro.

Con lo stesso decreto si è stabilito che i primi 24 progetti sono finanziati con le risorse di cui all'art. 1, comma 978 (500 milioni), dunque sul Fondo per l'attuazione del programma periferie, mentre i restanti con le risorse messe successivamente a disposizione.

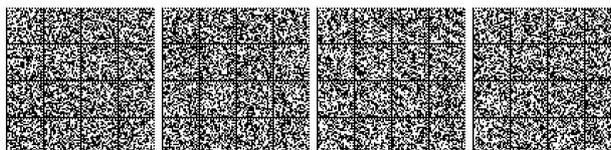
Il finanziamento è effettuato in diverse *tranche*, come precisato da ultimo con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2017, prevedendosi una quota di finanziamento anticipato del 20% dell'importo del singolo intervento di cui si compone il progetto.

Per i primi 24 enti — tra i quali il Comune di Messina — le convenzioni sono state sottoscritte nel mese di marzo 2017 e successivamente registrate dalla Corte dei Conti.

Per assicurare il finanziamento dei restanti enti (n. 96 tra comuni capoluogo di provincia e città metropolitane) si è poi proceduto a rifinanziare le risorse stanziare dalla legge di stabilità 2016, ai sensi dei commi 140 e 141 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017).

Il citato comma 140 ha istituito un nuovo fondo da ripartire, Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, di 3.150 milioni di euro per l'anno 2018, di 3.500 milioni di euro per l'anno 2019 e di 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032. Ivi sono stati individuati i settori di spesa, fra i quali la riqualificazione delle periferie, rinviando a un emanando decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la disciplina sull'utilizzo del fondo, nonché l'individuazione degli interventi e dei relativi importi.

Il comma 141 prevede che, in aggiunta alle risorse assegnate in sede di riparto del fondo di cui al comma 140, con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), vengano destinati ulteriori finanziamenti, a valere sulle risorse disponibili del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per il periodo di programmazione 2014-2020, al fine di garantire il completo finanziamento dei progetti selezionati nell'ambito del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, di cui all'articolo 1, commi da 974 a 978, della legge n. 208 del 2015.



Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 maggio 2017, ai sensi dell'art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016, sono stati assegnati al programma periferie 800 milioni di euro: 270 per 2017, 270 per 2018 e 260 per 2019, a valere sul Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale. Si prevede che le stesse risorse siano poi portate nel Fondo per lo sviluppo e la coesione e siano gestite secondo le procedure di cui all'art. 1, comma 703, della legge n. 190 del 2014.

Ai sensi dell'art. 1, comma 141, della citata norma, con delibere del CIPE n. 2 del 3 marzo 2017 e n. 72 del 7 agosto 2017, è stato assegnato l'importo residuo di 761,32 milioni di euro a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione relativo al periodo di programmazione 2014-2020. Per la precisione: 260 milioni di euro per il 2017, 247,00 milioni di euro per il 2018 e 254,32 milioni di euro per il 2019.

Essendosi così reso disponibile l'intero ammontare delle risorse necessarie per il Piano periferie (pari a 2.061,3 milioni), nel mese di gennaio 2018 sono state sottoscritte tutte le restanti convenzioni, ad esclusione di quella con il Comune di L'Aquila.

A seguito della registrazione presso la Corte dei conti delle convenzioni, i suddetti enti hanno avviato le operazioni di affidamento delle gare di progettazione e/o di esecuzione dei lavori.

Il fondo di cui all'art. 1, comma 140, è stato oggetto del rifinanziamento disposto con l'art. 1, comma 1072, della legge di bilancio 2018, per cui il fondo da ripartire di cui all'art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016, risulta rifinanziato per 800 milioni di euro per l'anno 2018, per 1.615 milioni di euro per l'anno 2019, per 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, per 2.480 milioni di euro per l'anno 2024 e per 2.500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033.

Le risorse trasferite alla data della citata deliberazione della Corte dei Conti, per il Piano periferie, sono solo quelle a titolo di anticipazione a valere sulle risorse di cui all'art. 1, comma 978, della legge n. 208 del 2015 (500 milioni di euro) per totali 81 milioni, ai primi 24 Comuni, in esito alle attività di verifica e monitoraggio, ai sensi delle convenzioni, sulla base degli avanzamenti dei progetti.

Intervenendo su tale quadro normativo e di attuazione amministrativa del medesimo, le norme del decreto-legge «Milleproroghe» prevedono il differimento dell'efficacia delle convenzioni riguardanti quegli interventi del Piano periferie finanziati con il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese e con il Fondo sviluppo e coesione di cui, rispettivamente, ai commi 140 e 141 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2017 e impongono alle amministrazioni locali coinvolte di rimodulare i relativi impegni di spesa e i connessi pagamenti.

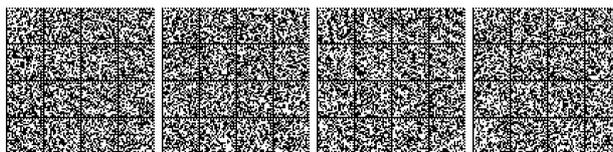
Sempre seguendo la Corte dei Conti, è da evidenziare che tale obbligo di rimodulazione è tanto più pregnante considerato che da esso dipendono gli effetti positivi sui saldi derivanti dalla sospensione dell'efficacia delle convenzioni, come calcolati dalla stessa legge.

La norma, trattandosi di spese in conto capitale, prevede effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto derivanti dal differimento di efficacia delle convenzioni, quantificati in un totale di circa 1030 milioni corrispondenti agli stanziamenti autorizzati, di competenza e di cassa, per gli anni 2018 e 2019, dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 maggio 2017 (270 milioni per il 2018 e 260 per il 2019) e dalle delibere CIPE (247 per il 2018 e 254 per il 2019).

Tale calcolo presuppone che nessuna di queste somme sia stata o venga trasferita agli enti locali. Si tratta, in effetti, della totalità delle somme stanziare, per competenza, con riferimento alle due annualità per le quali l'efficacia delle convenzioni è sospesa.

Da ciò consegue anche che non vi è alcuna possibilità di effettuare erogazioni, in corso di anno, in favore di enti locali i cui progetti risultino, alla data del 15 settembre 2018, effettivamente in esecuzione o conclusi, relativamente alle risorse rispetto alle quali sono stati calcolati gli effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto e corrispondenti agli stanziamenti di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 maggio 2017 e alle delibere CIPE n. 2 del 3 marzo 2017 e n. 72 del 7 agosto 2017, riferiti agli anni 2018 e 2019.

Inoltre, anche con riferimento alle somme stanziare, per le medesime finalità, per gli esercizi precedenti e confluite nei residui del Fondo sviluppo e coesione, appare problematico che si possa procedere all'accertamento dei presupposti per i pagamenti, secondo gli avanzamenti stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri citati in costanza di una sospensione di efficacia delle convenzioni.



Si rappresenta che, per quanto riguarda la Sicilia, le disposizioni oggi all'esame di codesta ecc.ma Corte costituzionale producono effetti nei confronti di undici enti locali, i quali nella graduatoria dei 120 progetti per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia figurano come di seguito si riporta:

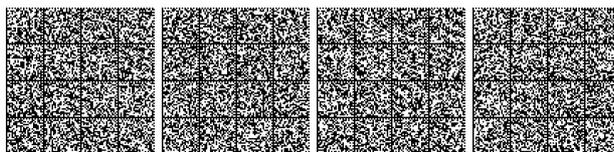
<i>Graduat.</i>	<i>Città</i>	<i>Titolo progetto</i>	<i>Importo prog.</i>	<i>Importo richiesto</i>	<i>Cofinanz. Pubb. e Priv.</i>
34	Comune di Agrigento	Programma di riqualificazione Girgenti	€ 33.305.723,67	€ 15.808.364,67	€ 17.497.359,00
47	Città Metropolitana di Palermo	Periferie metropolitane al centro: sviluppo sostenibile e sicurezza	€ 101.115.904,00	€ 40.000.000,00	€ 61.115.904,73
49	Comune di Caltanissetta	Riqualificazione urbana del Villaggio Santa Barbara	€ 9.491.874,89	€ 7.787.874,89	€ 1.704.000,00
53	Comune di Siracusa	Siracusa e le nuove centralità urbane «Le Periferie»	€ 17.646.790,00	€ 13.177.792,00	€ 4.468.998,00
59	Comune di Enna	Riqualificazione della periferia est di Enna Bassa: edifici trestelle, scuole dell'infanzia e civic center R Sanzio, infrastrutture «parco urbano Baronessa»	€ 6.848.726,39	€ 4.604.169,13	€ 2.244.557,26
63	Comune di Palermo	(RIUSP) - Riqualificazione urbana Infrastrutture e sicurezza della città di Palermo	€ 118.067.351,45	€ 17.999.905,00	€ 100.067.446,45
93	Comune di Catania	Progetto per San Giovanni Galermo e Trappeto Nord	€ 17.335.999,56	€ 16.176.398,36	€ 1.159.601,20
101	Città Metropolitana di Messina	Progetto non realizzato - presentato elenco di interventi proposti dai Comuni	€ 86.045.546,34	€ 40.000.000,00	€ 45.886.108,56
106	Città Metropolitana di Catania	non presentato	€ 40.000.000,00	€ 40.000.000,00	€ 0,00
108	Comune di Ragusa	Riqualificazione della Periferia storico di Ragusa: ripristinare accessibilità e connessione con la città moderna attraverso la ferrovia urbana	€ 28.400.000,00	€ 18.000.000,00	€ 10.400.000,00
116	Comune di Trapani	Parco urbano della Tonnara San Giuliano in località Punta Tupaeri qualificazione aree urbane	€ 4.930.000,00	€ 4.930.000,00	€ 750.000,00

Considerato che le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche a difesa delle attribuzioni dei propri enti locali (*cf.* Corte Cost. sent. n. 298 del 2009 e precedenti ivi citati), ritenendo le suindicate disposizioni illegittime, si affida il ricorso ai seguenti motivi di

#### DIRITTO

##### 1) Violazione degli articoli 114 e 119 della Costituzione.

Le norme oggetto della presente impugnativa non intervengono su un ordinario fondo di finanziamento di spesa previsto dalla legge e diretto agli Enti locali, eventualmente revocabile o modificabile con altra norma, ma su un programma in fase di esecuzione per differire l'efficacia di convenzioni stipulate al fine di realizzare progetti individuati in esito a procedura competitiva.



Tali convenzioni o accordi di programma definiscono i soggetti partecipanti alla realizzazione dei progetti, le risorse finanziarie e i tempi di attuazione dei progetti medesimi, nonché i criteri per la sospensione ed eventuale revoca dei finanziamenti in caso di inerzia.

A decorrere dalla data di registrazione da parte della Corte dei Conti (gennaio/marzo 2018) i Comuni, facendo legittimo affidamento sulla piena ed effettiva titolarità del finanziamento e sulla piena efficacia degli obblighi convenzionali, nel rispetto delle disposizioni in materia di programmazione economico - finanziaria, hanno inserito nelle programmazioni triennali delle opere pubbliche tali investimenti e nei bilanci di previsione triennali le relative previsioni di spesa. Conseguentemente, hanno avviato l'*iter* amministrativo per l'implementazione dei progetti (definizione delle procedure ad evidenza pubblica per la predisposizione dei progetti definitivi/esecutivi, definizione dei bandi gara per i lavori da realizzare e, in alcuni casi, realizzazione dei relativi lavori). I Comuni e le Città Metropolitane hanno quindi in ottemperanza agli obblighi convenzionali sostenuto, a decorrere dalla data di efficacia delle convenzioni, spese ed oneri amministrativi e gestionali estremamente consistenti, assumendo impegni in bilancio e specifici obblighi contrattuali verso terzi.

Il suddetto slittamento può creare un pesantissimo danno economico e sociale in tutti i settori coinvolti, in quanto mette in serio pericolo la possibilità di attuazione dell'intero programma, anche a seguito di possibili fuoriuscite di *partner* privati, che, assieme agli enti pubblici, si sono impegnati a garantirne il cofinanziamento.

Il differimento dell'efficacia di tali convenzioni comporta quindi un ingiustificabile lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali impegnati in tali progetti, autonomia loro riconosciuta dall'art. 119 della Costituzione, in quanto lo Stato intervenendo, in modo unilaterale, autoritativo e rigido, sull'attività che gli enti locali stanno ponendo in essere per la realizzazione dei progetti viene ad incidere sull'equilibrio finanziario degli enti medesimi.

Codesto Giudice delle leggi anche da ultimo ha avuto occasione di rimarcare che «nell'ambito delle spese di natura pluriennale e, in particolare, degli investimenti, il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi» cosicché «la sottrazione *ex lege* di parte delle risorse attuative di programmi già perfezionati negli esercizi precedenti finisce per ledere anche l'autonomia dell'ente territoriale che vi è sottoposto» nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni (Corte Cost. nn. 10/2016 e 101/2018).

La circostanza che agli enti locali siciliani vengano a mancare risorse cospicue si ricava dai sopra trascritti importi dei finanziamenti congelati e dei relativi cofinanziamenti mentre per le criticità derivanti da tale inaspettata carenza basti pensare alla situazione della finanza locale in Sicilia.

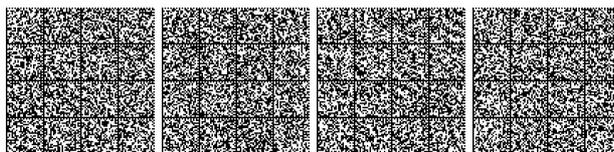
In ragione di tutto quanto sopra evidenziato, il pregiudizio arrecato in materia finanziaria comporta altresì subordinazione degli enti locali rispetto allo Stato, in contrasto con l'art. 114 Cost. Pertanto si denuncia insieme che le norme sottoposte all'esame di codesta ecc.ma Corte costituzionale sono lesive del principio di pari dignità costituzionale fra i soggetti costitutivi della Repubblica ed il riconoscimento della piena autonomia politica degli enti territoriali, nel perseguimento degli interessi generali di cui sono portatori nello svolgimento della funzione di rappresentanza della propria comunità, così come sancito dall'art. 114, primo e secondo comma, della Costituzione.

Dopo la riforma del titolo V, infatti, il riconoscimento costituzionale della equiordinazione dei diversi enti che costituiscono la Repubblica e l'affermazione della pari dignità fra le articolazioni territoriali del potere pubblico assurgono a criteri regolativi generali del nostro ordinamento; essi recano in sé ed implicano, pertanto, l'applicazione costante ed indefettibile della regola della leale collaborazione. In più occasioni il giudice costituzionale ha ribadito esplicitamente che nel nuovo quadro costituzionale la cooperazione istituzionale costituisce la condizione basilare per il corretto funzionamento del nostro assetto istituzionale, caratterizzato dalla complessità e dalla molteplicità dei soggetti che lo compongono.

Né, per giustificare il blocco dell'operatività del Piano Periferie, avrebbe pregio invocare la sentenza n. 74 del 13 aprile 2018.

Al riguardo basti considerare da un lato che la stessa norma, prevedendo il differimento dell'efficacia delle convenzioni, presuppone la persistente legittimità delle stesse, anche dopo la sentenza della Corte costituzionale e, dall'altro, che nel medesimo art. 13 del decreto-legge n. 98/2018 la legge di conversione ha inserito anche il comma 01, secondo cui per gli interventi rientranti nelle materie a competenza regionale, individuati con decreti adottati anteriormente alla data del 18 aprile 2018, l'intesa può essere raggiunta anche successivamente all'adozione degli stessi.

Sembra quindi a questa Regione che le norme impugnate, che contraddicono l'intento perseguito dal comma 01, nulla abbiano a che fare con l'assolvimento dell'obbligo derivante dalla sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale.



2) Violazione dell'art. 81 della Costituzione recante i principi dell'equilibrio di bilancio e di copertura finanziaria delle leggi, che rivestono un ruolo fondamentale a garanzia della compatibilità delle scelte politiche rispetto alle risorse a disposizione. La sospensione, in corso d'esercizio finanziario, dell'efficacia delle convenzioni determina infatti una improvvisa e del tutto imprevedibile mancanza di copertura finanziaria delle obbligazioni già assunte comportando inevitabilmente a carico dei Comuni l'insorgere di spese non coperte da relativa entrata.

Danni ulteriori possono poi derivare dalla necessità di modificare il bilancio pluriennale con l'emersione di un nuovo debito causato dal blocco del finanziamento, che può alterare il saldo di pareggio di bilancio e gli stessi equilibri di parte corrente, con un aumento del debito e degli oneri finanziari a carico dell'ente locale. Ciò in quanto il finanziamento in acconto 2018 a valere sul Programma straordinario per le periferie concorre già al saldo 2018, a fronte di impegni assunti nei confronti di terzi che in molti casi non possono essere sospesi.

Gli Enti potrebbero trovarsi nell'impossibilità di rispettare i tempi di pagamento obbligatori di cui al decreto legislativo n. 231/2002 e successive modifiche, la cui sanzione è l'automatica corresponsione di interessi moratori.

E viene perciò in rilievo che codesta ecc.ma Corte ha sempre affermato che copertura economica delle, spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse, e che la forza espansiva dell'art. 81, terzo comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (*cf.* sentenza n. 274/2017 e giurisprudenza ivi richiamata).

3) Violazione degli articoli 3 e 97 Cost.

Le norme censurate violano altresì il principio di buon andamento della pubblica amministrazione inteso quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione. Più volte il giudice costituzionale ha avuto modo di ribadire che il principio di continuità dell'azione amministrativa è strettamente correlato a quello di buon andamento; le norme censurate, sospendendo l'efficacia di atti pienamente esplicativi di effetti giuridici potenziali, nonché già dispiegati e consolidati, violano il generale e preminente interesse pubblico alla certezza ed alla stabilità dei rapporti giuridici già definiti dall'amministrazione (sul principio di continuità dell'azione amministrativa e buon andamento, *cf.* sent. n. 15/2017).

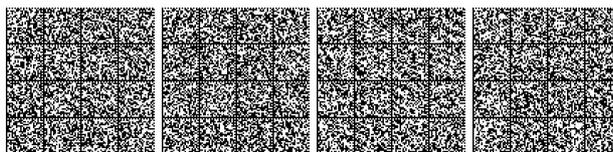
Da evidenziare inoltre che la disposizione costituzionale prevede, dopo la riforma, che per tutte le pubbliche amministrazioni l'equilibrio dei rispettivi bilanci sia prodromico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa.

Le norme in oggetto, inoltre, vanificando di fatto il complesso processo amministrativo ed organizzativo posto in essere dagli enti attuatori del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, ledono altresì il principio di economicità dell'azione amministrativa, inteso quale corollario del buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò si traduce, inevitabilmente, in una indebita compressione dell'autonomia di programmazione e di spesa riconosciuta agli enti locali quali soggetti autonomi costitutivi della Repubblica.

Le norme censurate violano, altresì, i principi di proporzionalità e di ragionevolezza che devono sempre assistere le scelte del legislatore, anche con riferimento al legittimo affidamento maturato dai comuni firmatari delle convenzioni. Esse, infatti, prevedendo un blocco indiscriminato dell'efficacia dei contratti per destinare i conseguenti effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto al fondo finalizzato a «favorire gli investimenti delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti», realizzano una impropria commistione tra risorse statali già stanziare e messe a disposizione dei Comuni per autonome politiche di investimento e sviluppo del Paese e la prospettiva dell'abbandono del saldo di competenza e di qualsiasi altro vincolo diretto sull'utilizzo degli avanzi degli enti territoriali, che, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale con sentenze n. 247/2017 e n. 101 del 2018, costituiscono risorse proprie degli enti territoriali. Lo sblocco degli avanzi interessa una platea di Comuni ampia e disomogenea non necessariamente coincidente con la platea degli Enti attuatori del Programma; pertanto la norma, in modo del tutto arbitrario ed irragionevole, applica restrizioni uguali a situazioni che possono essere oggettivamente diverse, a seconda della situazione finanziaria dei diversi enti interessati.

Inoltre, tale intervento, come detto, si pone in contrasto con il doveroso rispetto del principio del legittimo affidamento.

In particolare, la giurisprudenza della Corte ha chiarito che «il valore dell'affidamento trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost.» e che eventuali disposizioni incidenti su rapporti costituiti non possono trasmodare in un regolamento irrazionale, frustrando l'affidamento dei cittadini nella sicurezza dei rapporti giuridici (Corte Cost. n. 149/2017).



Pertanto, a fronte di posizioni giuridico - soggettive adeguatamente consolidate, come sono certamente quelle di che trattasi, in quanto obblighi giuridici nascenti da convenzioni di diritto pubblico con efficacia e forza contrattuale, è possibile prospettare la lesione del principio del legittimo affidamento in virtù di un intervento legislativo non supportato da proporzionalità.

Inoltre le norme censurate risultano intrinsecamente irragionevoli anche alla luce dell'assenza di una norma chiara che regoli gli effetti già prodotti in particolare nei confronti dei terzi.

Né è da sottacere la circostanza che la certezza del finanziamento in oggetto può aver indotto i Comuni e le Città metropolitane, nella loro piena autonomia decisionale ed organizzativa, a rinunciare ad altro finanziamento pubblico, anche comunitario. Lo stesso legislatore, tra l'altro, ha escluso i Comuni beneficiari delle risorse di cui al Programma straordinario per le periferie dalla possibilità di partecipare alla ripartizione del fondo per gli investimenti in sicurezza e manutenzione del territorio di cui all'art. 1 comma 853 e segg. della legge di bilancio 2018 (complessivamente pari a 850 milioni di euro nel triennio 2018-2020).

4) Violazione degli articoli 14, lett. o) e 15 dello Statuto speciale.

Le disposizioni di cui ai commi 02, 03 e 04 dell'art. 13 del decreto-legge «Milleproroghe» si sospettano anche di illegittimità costituzionale con riferimento alle norme dello Statuto recanti la competenza regionale in materia di enti locali.

Invero, come già rappresentato, «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale» (sent. 298/09) e ciò considerato che «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

In ogni caso si rammenta che il «principio della correlazione fra funzioni e risorse» che, come sopra illustrato, le norme impugnate vengono ad alterare costituisce un principio immanente e pervasivo del sistema costituzionale, desumibile - per quanto attiene alla Regione Siciliana — anche dall'art. 15, comma 2, dello Statuto regionale siciliano (che afferma che nella Regione gli enti locali sono «dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria»); e pertanto le disposizioni censurate si rivelano comunque in contrasto oltre che con i già indicati parametri costituzionali anche con tale norma statutaria.

Si denuncia infine pure il contrasto in via, per così dire, mediata, per effetto e in conseguenza della lesione delle competenze locali, delle prerogative regionali da parte della legge statale. Si precisa infatti che i pregiudizi che le norme impugnate possono arrecare ai Comuni e alle città metropolitane della Sicilia finiscono spesso per trasferirsi sulla Regione imponendole in maniera estemporanea oneri finanziari e amministrativi e così facendole carico in definitiva di ulteriori competenze che non possono assegnarsi con legge ordinaria senza violare la potestà legislativa esclusiva in materia di enti locali.

*P.Q.M.*

*E per quanto si fa riserva di ulteriormente dedurre, si chiede che voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 02, 03 e 04 del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, come convertito in legge 21 settembre 2018, n. 108, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana S.G. del 21 settembre 2018, n. 220 per violazione degli articoli 114 e 119, 81, 3 e 97 della Costituzione e degli articoli 14, lett. o) e 15 dello Statuto speciale.*

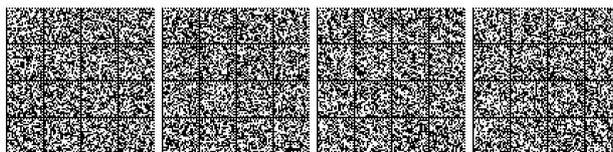
*Si allegano al presente atto:*

*delibere della Giunta regionale di autorizzazione a proporre il presente ricorso;*

*copia deliberazione della Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede consultiva, 27 settembre 2018, n. 7.*

Palermo-Roma, 27 novembre 2018

*Avv. Mineo - Avv. Valli*



N. 183

Ordinanza del 16 luglio 2018 del Tribunale di Agrigento nel procedimento penale a carico di P. S.

**Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione nei confronti delle persone condannate per il delitto di furto in abitazione di cui all'art. 624-bis cod. pen.**

– Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera a).

TRIBUNALE DI AGRIGENTO

SEZIONE I PENALE

Il giudice dell'esecuzione, dott. Alessandro Quattrocchi, letti gli atti del procedimento penale di esecuzione nei confronti di P. S., nato a il, condannato con sentenza del Tribunale di Agrigento emessa in data 21 ottobre 2015 (confermata dalla Corte di appello di Palermo in data 31 marzo 2017, definitiva in data 14 febbraio 2018) alla pena di mesi otto di reclusione ed euro 300,00 di multa per il reato di cui agli articoli 110, 624-bis codice penale, perché, come da contestazione del P.M., in concorso con altro soggetto, «al fine di trarne profitto, si introducevano nell'abitazione di M. S. sita in e s'impossessavano di un televisore marca Philips 32 pollici, sottraendolo allo stesso»;

letta l'istanza con cui il condannato, personalmente, chiedeva, attraverso la procedura incidentale di esecuzione, ai sensi dell'art. 670 codice di procedura penale, la sospensione dell'ordine di esecuzione per la carcerazione emesso dal pubblico ministero presso il Tribunale di Agrigento in data 10 marzo 2018 al fine di accedere alle misure alternative alla detenzione in carcere previste dagli articoli 47 e ss. della legge 26 luglio 1975, n. 354, atteso che, in uno all'ordine di esecuzione, il pubblico ministero non aveva emesso il decreto di sospensione ai sensi dell'art. 656, comma 5, codice di procedura penale;

sentite le parti in Camera di consiglio;

OSSERVA

1. - Preliminarmente, va rilevato che la disciplina di cui all'art. 656, comma 9, codice di procedura penale elenca tutte le fattispecie in relazione alle quali il pubblico ministero è tenuto ad emettere ordine di carcerazione, non potendo viceversa disporre la contestuale sospensione dell'esecuzione ex art. 656, comma 5, codice di procedura penale, volta ad una preventiva valutazione da parte del Tribunale di sorveglianza in ordine all'accessibilità del condannato alle misure alternative alla detenzione in carcere.

In particolare, le ipotesi tipizzate alla lettera a) del succitato comma 9 dell'art. 656 codice di procedura penale rinvengono la propria *ratio* nella scelta legislativa di ritenere (*rectius*, presumere) la maggiore pericolosità dei condannati per taluni reati (*ex multis*, Cassazione, Sez. 1, n. 16708 del 18 marzo 2008).

L'art. 656, comma, 9, lett a), codice di procedura penale originariamente prevedeva che non potesse sospendersi l'ordine di carcerazione esclusivamente «nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354», vale a dire per quei reati che già nella normativa sull'ordinamento penitenziario sono gravati dal «divieto di concessione dei benefici». Il che risponde ad una scelta di evidente razionalità, atteso che non soddisferebbe alcuna logica sospendere l'ordine di carcerazione per coloro i quali non hanno in nessun caso la possibilità di accedere a misure alternative alla detenzione carceraria.

Successivamente, l'art. 2, lettera m), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125 e facente parte del c.d. «pacchetto sicurezza», varato al fine di «contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione illegale e alla criminalità organizzata», ha esteso tale elenco mediante l'aggiunta, nel summenzionato comma 9, lettera a), dell'art. 656 codice di procedura penale, della previsione per cui la sospensione non trova applicazione neppure per i delitti «di cui agli articoli 423-bis, 624, quando ricorrono due o più circostanze tra quelle indicate dall'art. 625, 624-bis del codice penale» («nonché per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'art. 61, primo comma, numero 11-bis), del medesimo codice», sebbene quest'ultima previsione sia stata dichiarata incostituzionale in via conseguenziate con sentenza della Corte costituzionale n. 249 del 2010).



Da ultimo, con l'art. 1, comma 1, lett. b), n. 3, punto a), del decreto-legge 1º luglio 2013, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 21 febbraio 2013, n. 94, alla lettera a) del comma 9 dell'art. 656 codice di procedura penale sono state apportate ulteriori modificazioni, eliminando dall'elenco dei reati che non ammettono sospensione dell'ordine di carcerazione il furto pluriaggravato e introducendo i reati di cui agli articoli 572, secondo comma, e 612-bis, terzo comma, codice penale.

Per tale gruppo di reati, dunque, la sospensione dell'esecuzione, prevista all'art. 656, comma 5, codice di procedura penale per l'esecuzione di pene detentive — anche se costituenti residuo di maggiore pena — non superiori a tre anni (quattro anni, alla stregua della sentenza della Corte costituzionale, n. 41 del 2018), non può essere disposta; anche se non è stata modificata la disciplina che consente al Tribunale di sorveglianza di valutare senza ulteriori limiti la possibilità di concedere — a posteriori — delle misure alternative al condannato già detenuto, non essendovi stato un allineamento del disposto dell'art. 656, comma 9, codice di procedura penale con quello di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario.

Ne consegue che, per effetto della vigente normativa, la pena comminata agli autori dei reati indicati dall'art. 656, comma 9, lettera a), codice di procedura penale deve essere *ab origine* espiata in regime di detenzione carceraria, non essendo consentita una preventiva valutazione, da parte del Tribunale di sorveglianza, precedente all'ingresso in carcere del condannato, relativamente all'applicazione di misure alternative alla detenzione carceraria.

E ciò anche — come nel caso di specie — in relazione al reato di furto in abitazione *ex art. 624-bis* codice di procedura penale, che l'ordinamento considera, con una presunzione *iuris et de iure*, espressivo di una maggiore capacità a delinquere del suo autore, come tale non meritevole *ex ante* dei benefici previsti dalla normativa sull'ordinamento penitenziario.

2. - Tanto premesso, va in primo luogo affermata la competenza di questo giudice a promuovere il giudizio di legittimità costituzionale.

Sotto il profilo procedurale, competente a conoscere dell'esecuzione della sentenza sopra indicata è il giudice dell'esecuzione del Tribunale di Agrigento che l'ha deliberata, ai sensi dell'art. 665, comma 1 e 2, codice di procedura penale, essendo stato il provvedimento, ancorché impugnato, confermato in sede di appello e divenuto irrevocabile a seguito della pronuncia di inammissibilità del proposto ricorso in Cassazione.

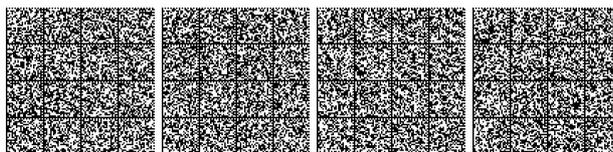
Si deve escludere una competenza sul titolo esecutivo del Tribunale di sorveglianza, che è invece competente a valutare la concepibilità di misure alternative, nonché del pubblico ministero, che in questa fase è organo con funzioni esecutive e amministrative e i cui provvedimenti, per l'effetto, sono sottratti a qualsiasi mezzo impugnatorio.

E invero, al fine di evitare il verificarsi di situazioni pregiudizievoli per il condannato, l'ordine di esecuzione può essere sottoposto al controllo del giudice dell'esecuzione, il quale, se richiesto dalla parte interessata, dovrà pronunciarsi, osservando le garanzie giurisdizionali proprie del procedimento previsto dall'art. 666 codice di procedura penale, con ordinanza ricorribile per Cassazione.

In questi termini la pacifica giurisprudenza della Suprema Corte, alla cui stregua «L'ordine di esecuzione, emesso dal pubblico ministero senza il contestuale provvedimento di sospensione per pene detentive brevi, non può essere annullato dal giudice dell'esecuzione ma esclusivamente dichiarato temporaneamente inefficace, per consentire al condannato di presentare, nel termine di trenta giorni, la richiesta di concessione di una misura alternativa alla detenzione» (*cf.*, da ultimo, Cass., n. 41592 del 13 ottobre 2009, n. 41592).

3. - In merito al giudizio costituzionalità *ex art. 1* della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 86 prevede che la questione di legittimità costituzionale possa essere sollevata con ordinanza, anche di ufficio, dall'autorità giurisdizionale davanti alla quale verte il giudizio, dopo aver valutato la rilevanza della questione rispetto alla decisione della causa e la sua non manifesta infondatezza; tale duplice valutazione è di competenza dell'autorità giurisdizionale chiamata a pronunciarsi sulla causa, trattandosi di valutazione che implica un giudizio sui termini e limiti della controversia nonché sulla applicazione della norma nel caso concreto.

Ebbene, il giudicante ritiene che la questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione dell'art. 656, comma 9, lettera a), nella parte in cui non consente la sospensione dell'esecuzione nei confronti delle persone condannate per il delitto di furto in abitazione (art. 624-bis codice penale) sia di primaria rilevanza nell'ambito del presente procedimento (non potendo essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale medesima) e non manifestamente infondata.



4. - Quanto alla rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale, il giudice osserva di essere chiamato ad esercitare una effettiva e attuale *potestas decidendi* proprio in relazione alla disposizione sospettata di incostituzionalità, venendo la stessa in rilievo nell'ambito del procedimento di esecuzione instaurato dall'istante per ottenere la sospensione dell'ordine di esecuzione della carcerazione emesso dal pubblico ministero al fine di accedere alla richiesta di pena alternativa.

Ove la questione non fosse prospettata, infatti, questo giudice dovrebbe respingere l'istanza formulata, atteso che il disposto normativo di cui all'art. 656, comma 9, lettera *a*), codice di procedura penale non lascia adito ad interpretazioni costituzionalmente o convenzionalmente orientate che possano permettere di accogliere la richiesta formulata né appare suscettibile di disapplicazione.

Infatti, stante la tassatività della elencazione contenuta nella disposizione tacciata di incostituzionalità, non risulta possibile addivenire ad una interpretazione diversa, essendo stato inserito il reato di furto in abitazione di cui all'art. 624-*bis* codice penale nell'elenco di quelli ostativi alla preventiva sospensione dell'ordine di esecuzione carceraria *ex art.* 656, comma 5, codice di procedura penale.

5. - È parimenti evidente la non manifesta infondatezza della questione.

Il disposto dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), così come formulato nella parte in cui richiama il furto in abitazione di cui all'art. 624-*bis* codice penale, viola l'art. 3 della Costituzione essendo in contrasto con i principi di ragionevolezza, uguaglianza e proporzionalità.

In via preliminare va ricordato che l'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, rubricato «divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti», elenca quei reati (c.d. ostativi) considerati dal legislatore espressione di una particolare capacità a delinquere e ritenuti di tale gravità da far presumere — in via assoluta — la pericolosità sociale di chi li ha commessi. Tra questi, a mero titolo esemplificativo e senza pretese di esaustività, si ricordano: il delitto di cui all'art. 416-*bis* codice penale, i delitti aggravati dall'art. 7 legge 18 luglio 1991, n. 203, i delitti di cui agli articoli 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater* e 609-*octies* codice penale.

L'art. 656, comma 9, lettera *a*), codice di procedura penale, in maniera parzialmente complementare, elenca i reati per i quali non è ammessa sospensione dell'ordine di carcerazione, rinviando in primo luogo a quelli di cui all'art. 4-*bis* o.p. summenzionato: non avrebbe infatti senso sospendere l'esecuzione della pena detentiva per chi sia stato condannato per reati che non ammettono misure alternative alla detenzione carceraria medesima.

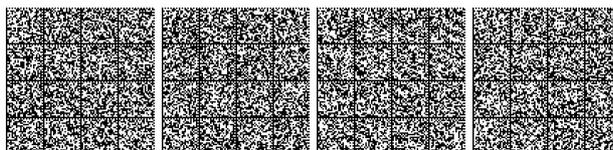
Lo stesso art. 656, comma 9, lettera *a*), codice di procedura penale, nondimeno, impedisce la preventiva sospensione dell'ordine di carcerazione per un ulteriore novero di reati, i cui condannati possono richiedere misure alternative alla detenzione solo a valle dell'ingresso nell'istituto di pena.

Come visto, alla luce della precedentemente rassegnata evoluzione normativa, tali reati sono quelli previsti dagli articoli 423-*bis*, 572, comma 2, 612-*bis*, comma 3, e 624-*bis* codice penale *sub specie* di furto in abitazione.

Si evidenzia che in nessuna delle due elencazioni figurano né la rapina, né l'estorsione (nella loro versione non aggravata), né il furto pluriaggravato (a seguito del ripensamento legislativo con sua espunzione dall'elenco di cui all'art. 656, comma 9, lettera *a*), codice di procedura penale), né il furto con strappo di cui al secondo comma dell'art. 624-*bis* codice penale (a seguito della declaratoria di incostituzionalità avvenuta con la sentenza della Corte costituzionale n. 125 del 6 aprile 2016).

Non può allora farsi a meno di denunciare, sotto il profilo dell'irragionevolezza della disposizione, come il furto in abitazione presenti elementi, da un lato comuni, dall'altro meno gravi, con le altre fattispecie incriminatrici che ammettono la sospensione *ex art.* 656, comma 5, codice di procedura penale, tali da rendere del tutto irrazionale la sua permanenza nell'elenco dei reati che ostano alla preventiva sospensione dell'ordine di carcerazione per consentire al condannato di accedere alle misure alternative alla detenzione di cui all'agli articoli 47 e ss. o.p., che del resto non gli sono comunque precluse a posteriori.

In primo luogo, furto in abitazione, furto con strappo e furto pluriaggravato hanno quale comune denominatore la condotta costituita dall'impossessamento del bene mobile altrui con sottrazione a chi lo detiene, ancorché circostanziato da ulteriori elementi rilevanti ai fini della qualificazione giuridica e della pena da irrogare e in particolare: la commissione del furto nei luoghi destinati in tutto o in parte a privata dimora (secondo i confini concettuali tratteggiati da Cassazione pen., Sez. U, n. 31345 del 23 marzo 2017); la commissione del furto con violenza immediatamente rivolta verso la cosa e che, solo indirettamente, si riverbera sulla persona che la detiene; la commissione del furto con due o più delle aggravanti descritte dall'art. 625 codice penale.



In secondo luogo, il furto in abitazione risulta per molteplici versi meno grave dei reati di rapina e di estorsione, anche nelle loro forme di manifestazione non aggravate. Il furto in abitazione, infatti, tutela tanto il patrimonio quanto il privato domicilio — inteso come proiezione spaziale della libertà personale della persona — e, pur essendo tale tipo di condotta sintomatica di una maggiore audacia e pericolosità dell'agente rispetto alla fattispecie di furto semplice, non si realizza con modalità direttamente lesive dell'incolumità della persona stessa o della sua libertà morale, essendo indifferente ai fini della consumazione la presenza o meno del soggetto passivo nell'abitazione al momento della condotta attiva.

Diversamente, la rapina, quale paradigmatico esempio di «reato plurioffensivo», ricomprende nella propria oggettività giuridica tanto l'elemento patrimoniale, quanto la tutela della libertà morale del soggetto passivo, postulando, quale modalità vincolata della propria realizzazione, la violenza o la minaccia direttamente rivolta al soggetto passivo del reato; parimenti dicasi dell'estorsione, reato lesivo sia del patrimonio sia della libertà di autodeterminazione della persona, anch'esso tipicamente perpetrato con condotta violenta o minacciosa.

Tali considerazioni trovano riscontro nel trattamento sanzionatorio tratteggiato dal legislatore in termini gradualmente crescenti: parificato tra furto in abitazione e furto con strappo (reclusione da tre a sei anni), aumentato nel massimo per il furto pluriaggravato (reclusione da tre a dieci anni), ulteriormente aggravato, anche nel minimo, per la rapina (reclusione da quattro a dieci anni) e per l'estorsione (reclusione da cinque a dieci anni).

Posto che la *ratio* dell'autonoma (e più intensa) tutela penale prevista per il furto in abitazione è proprio la protezione della sicurezza fisica della vittima che possa trovarsi all'interno dell'abitazione al momento del fatto, la cui naturale progressione nell'*iter criminis* è rappresentata dal più grave delitto di rapina (propria o impropria), risulta paradossale la scelta legislativa di prevedere una modalità esecutiva più gravosa per il condannato per l'art. 624-*bis* codice penale rispetto a quella prevista per tutte le altre fattispecie incriminatrici summenzionate e, in particolar modo, per la rapina stessa.

Come osservato dalla stessa Corte costituzionale nella recente pronuncia n. 125 del 2016, che ha dichiarato l'incostituzionalità del divieto di sospensione dell'ordine di carcerazione in relazione al furto con strappo di cui allo stesso art. 624-*bis* codice penale, «non sono rari i casi in cui, nel progredire dell'azione delittuosa, il furto con strappo si trasforma in una rapina, per la necessità di vincere la resistenza della vittima, o anche in una rapina impropria, per la necessità di contrastare la reazione della vittima dopo la sottrazione della cosa».

A parere di questo giudicante, tale constatazione, per le ragioni suesposte, è perfettamente estendibile al furto in abitazione, non casualmente punito dalla medesima disposizione che incrimina il furto con strappo: anche tra furto in abitazione e rapina sussiste infatti una astratta progressione nell'offesa, in quanto la lesione posta in essere dal soggetto attivo del furto è suscettibile di estendersi dal patrimonio alla persona, ove presente nell'abitazione al momento della condotta attiva, giungendo a metterne in pericolo anche l'integrità fisica.

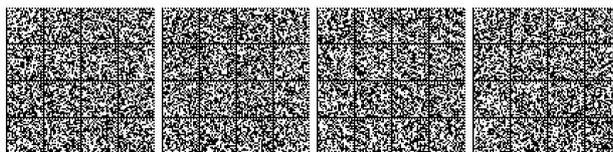
Vero è che l'art. 656, comma 9, lettera *a*), codice di procedura penale, laddove pone il divieto della sospensione dell'esecuzione prevista dal comma 5 dello stesso articolo, si fonda su una «presunzione di pericolosità che concerne i condannati per i delitti compresi nel catalogo» indicato in tale lettera (ordinanza della Corte costituzionale, n. 166 del 2010).

Tuttavia, gli indici di pericolosità ravvisabili nel furto in abitazione si rinvergono, incrementati, anche nella rapina.

È dunque incongrua la vigente disciplina che, pur prevedendo per la rapina una pena assai più grave, riconosce a chi ne è autore un trattamento più vantaggioso in sede di esecuzione della pena; e la disparità di trattamento tanto meno si giustifica per le caratteristiche dei due reati, che non consentono di assegnare all'autore di un furto in abitazione una pericolosità maggiore di quella riscontrabile nell'autore di una rapina attuata mediante violenza alla persona.

6. - L'irrazionalità della disposizione emerge non solo in ragione del trattamento sanzionatorio, che, come visto, permette di irrogare una pena, nel minimo e nel massimo, più alta per reati che non sono tuttavia ostativi alla sospensione *ex art.* 656, comma 5, codice di procedura penale, ma altresì per il fatto che viene considerato pericoloso — e dunque meritevole di immediata carcerazione — anche chi astrattamente abbia commesso un reato di modesta gravità e abbia riportato condanna ad una pena detentiva breve (come nel giudizio *a quo*), a differenza del soggetto il quale si sia reso responsabile di un reato più grave e perciò sia stato condannato ad una pena detentiva elevata, tenuto conto che il limite di tre anni (*rectius*, quattro anni), previsto dall'art. 656, comma 5, codice di procedura penale ai fini della sospensione dell'esecuzione trova applicazione anche con riguardo alle pene residue.

La norma censurata ha quindi introdotto una aprioristica presunzione di pericolosità, oltrepassando il limite della non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative (sul punto, sia consentito il rinvio alle sentenze della Corte costituzionale n. 148 del 2008 e n. 206 del 2006); presunzione di cui si rileva lo stridente contrasto con il principio costituzionale di ragionevolezza.



Infatti, l'indiscussa discrezionalità del legislatore nella scelta relativa alle modalità di esecuzione della pena in relazione ai diversi titoli di reato non può trasmodare nel totale arbitrio dello stesso, come giustamente ribadito dalla medesima Corte costituzionale laddove ha reputato «ammissibile l'esistenza di regimi sanzionatori differenziati, frutto di scelte discrezionali del legislatore, a condizione che queste ultime non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (*cf.* sentenze n. 394 del 2006, n. 144 del 2005, n. 364 del 2004 e n. 287 del 2001).

7. - Il disposto normativo censurato, a parere del giudicante, viola altresì l'art. 27, comma 3, della Costituzione, che impone che la pena debba tendere alla rieducazione del condannato: tale finalità, pur non potendo essere limitata alla sola fase esecutiva, certamente trova in tale momento l'ambito di massima realizzazione, che non può quindi essere circoscritto al solo trattamento penitenziario (si rinvia, al riguardo, alle pronunce della Corte costituzionale n. 12 del 1966; n. 21 del 1971; n. 167 del 1973; nn. 143 e 264 del 1974; n. 119 del 1975; n. 25 del 1979; n. 104 del 1982; n. 137 del 1983; n. 237 del 1984; nn. 23, 102 e 169 del 1985; n. 1023 del 1988) e che, di fatto, viene frustrata da un sistema automatico di carcerazione immediata.

L'applicazione, rigida ed automatica, della detenzione carceraria, senza possibilità di una valutazione — anteriore all'ingresso nell'istituto di pena del condannato — da parte del Tribunale di sorveglianza circa l'idoneità ed opportunità di eventuali misure alternative alla detenzione, risulta in contrasto con il finalismo rieducativo della pena, in forza del quale è senz'altro prevalente l'esigenza di garantire il recupero sociale del condannato, attraverso la valorizzazione delle sue caratteristiche individuali.

Il costante orientamento espresso dalla Corte costituzionale in tale ambito esclude, nella materia dei benefici penitenziari, rigidi automatismi e postula, invece, una valutazione individualizzata del prevenuto, così da fondare la concessione o meno del beneficio sulla sua attitudine a porre il condannato sulla via dell'emenda e del reinserimento sociale (*ex multis*, Corte costituzionale n. 189 del 2010, n. 255 del 2006, n. 436 del 1999).

Sul punto, inoltre, non appare superfluo ricordare che la Corte costituzionale si è già pronunciata nel senso che «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerunque accidit*» (v. sentenza n. 265 del 2010).

Segnatamente, «l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia «agevole» formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (sentenza n. 139 del 2010, in conformità alla sentenza n. 41 del 1999).

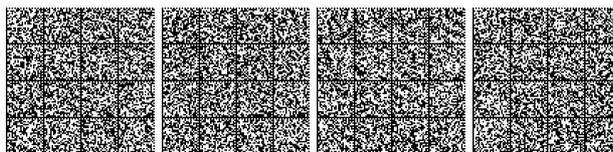
Proprio con riferimento alla presunzione di pericolosità, la Corte costituzionale ha affermato che la stessa, pur ammissibile in seno all'ordinamento, diviene costituzionalmente incompatibile laddove «non abbia fondamento nell'*id quod plerunque accidit*» (già sentenza n. 139 del 1982).

Orbene, nel caso di specie, l'aprioristica preclusione dell'accesso alle misure alternative alla detenzione per l'espiazione di una pena breve — nel giudizio *a quo*, otto mesi di reclusione — conseguente alla commissione del reato di furto in abitazione non trova ragion d'essere nel sistema ordinamentale alla luce dei principi costituzionali sopra ricordati.

Le misure alternative alla detenzione si ricollegano all'esigenza di individualizzazione della pena in fase esecutiva, in rapporto alla quale la valutazione di pericolosità sociale del condannato — da condursi caso per caso, e non sulla base di arbitrarie presunzioni assolute — viene, per converso, in primario rilievo.

Nell'ordinamento italiano, come già in precedenza evocato, l'ingresso in carcere dei soggetti condannati a pene detentive brevi, potenzialmente in condizione di usufruire delle misure alternative alla detenzione, è sospeso *ab origine* in ragione di una presunzione di scarsa pericolosità sociale sulla base dell'entità di pena irrogata; simmetricamente, i divieti alla sospensione dell'esecuzione previsti dall'art. 656, comma 9, codice di procedura penale, sono fondati sulla presunzione di pericolosità in relazione al titolo del reato, alla gravità della sanzione edittale o al particolare allarme sociale destato da talune condotte criminose, cui si affiancano condizioni d'accertata pericolosità.

In questa prospettiva, il meccanismo della sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi trova giustificazione proprio nel finalismo rieducativo della pena, essendo volto ad evitare l'impatto con la struttura carceraria di chi sarebbe destinato a restarvi brevemente, ed a favorire, in tal modo, la riabilitazione del condannato che venga poi ammesso ad espriare la stessa pena in regime alternativo alla detenzione.



La disposizione censurata, laddove ha esteso le ipotesi in cui non è concessa la sospensione dell'ordine di carcerazione oltre quelle in cui non è ammessa alcuna misura alternativa alla detenzione *ex art. 4-bis o.p.*, ha quindi introdotto una aprioristica presunzione di pericolosità del tutto eccentrica nel sistema dell'esecuzione delle pene detentive brevi, con conseguenze paradossali sul piano della coerenza del sistema, in contrasto con i principi di uguaglianza, *sub specie* di ragionevolezza, nonché di finalità rieducativa della pena.

8. - Pur senza affiancare ai parametri «interni» della prospettata questione di legittimità costituzionale, rappresentati dai citati articoli 3 e 27 della Costituzione, quello «interposto» costituito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, risulta comunque opportuno evidenziare che la presente eccezione di incostituzionalità trae forza anche nell'ordinamento convenzionale e, segnatamente, nell'interpretazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali fornita dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In questa prospettiva devono essere ricordate le sentenze sentenza Sulejmanovic contro Italia del 2009 e la sentenza Torreggiani contro Italia del 2013, che non solo hanno imposto all'ordinamento italiano l'obbligo del superamento del sovraffollamento degli istituti penitenziari, ma altresì il dovere di rimodulare l'esecuzione della pena in carcere in termini congruenti a tutti i parametri integranti l'osservanza dell'art. 3 CEDU, anche con forme rimediali preventive.

I criteri di riforma dell'ordinamento penitenziario dettati dal comma 85 dell'articolo 1 della legge di delega n. 103 del 2017 costituiscono l'adempimento di tale obbligo, inverteosi in un disegno riformatore che ambisce ad andare al cuore della funzione della pena per valorizzarne le potenzialità di recupero sociale, anche attraverso una necessaria progressività trattamentale: progressività orientata alla rinuncia dell'opzione «carcerocentrica» in favore di una più coraggiosa scelta di recupero del reo mediante articolate misure alternative sulla scorta del dettato costituzionale (art. 27, comma 3, Cost.), che allude significativamente non già alla «pena» — al singolare — bensì alle «pene» — al plurale — la cui comune finalità è la rieducazione del condannato.

Il principio costituzionale dell'umanizzazione delle pene e del concreto e costante adattamento delle loro modalità attuative alla finalità della rieducazione del condannato, favorendo, nella misura massima possibile, l'applicazione di misure alternative alla detenzione per i condannati a pene di breve durata — vivificato dalla summenzionata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo come anche dai più recenti interventi riformatori — trova dunque un ostacolo invalicabile e, per quanto predetto, del tutto irragionevole ed eccentrico rispetto al maturato contesto ordinamentale, nel dettato dell'art. 656, comma 9, lettera a), che, per tutte le sopra illustrate ragioni, appare incostituzionale nella parte in cui prevede che per il reato di cui all'art. «624-bis del codice penale» non possa essere sospeso l'ordine di esecuzione della carcerazione emesso dal P.M.

In forza delle considerazioni sopra esposte, il presente giudizio deve essere sospeso e i relativi atti devono essere immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948, 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953;*

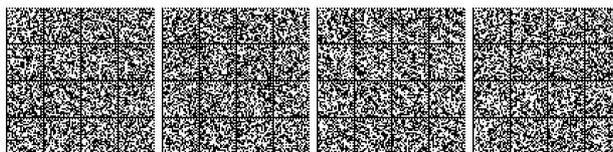
*ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 656, comma 9, lettera a) del codice di procedura penale nella parte in cui prevede «624-bis del codice penale», per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione;*

*sospende il presente giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'istante, al suo difensore, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Agrigento, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Agrigento, 16 luglio 2018

*Il Giudice: QUATTROCCHI*



N. 184

Ordinanza del 20 settembre 2017 del G.I.P. del Tribunale di Macerata nel procedimento penale a carico di M. M.

**Processo penale - Procedimento per decreto - Irrogazione di una pena pecuniaria in sostituzione di una pena detentiva - Criteri di ragguglio.**

– Codice di procedura penale, art. 459 [, comma 1-*bis*].

TRIBUNALE DI MACERATA

Il Tribunale penale di Macerata, ufficio GIP - GUP, nella persona del dott. Giovanni M. Manzoni.

Premesso che in data 28 agosto 2017 il PM chiedeva emettersi decreto penale nei confronti di M. M., per il reato di cui all'art. 186 Cds, con pena di mesi 6 di arresto ed € 1.500 di ammenda, ridotta per il rito a mesi 3 di arresto ed € 750 di ammenda e conversione della pena in complessivi € 7.500 di ammenda, con conversione di ogni giorno di arresto in € 75 di ammenda.

Tanto premesso questo giudice,

OSSERVA

l'art. 459 del codice di procedura penale prevede che:

in caso di emissione di decreto penale, ove venga irrogata una pena pecuniaria, anche in sostituzione di pena detentiva, il valore giornaliero di conversione della pena detentiva in pecuniaria vari tra la somma di € 75 e triplo di tale somma (tenuto conto delle condizioni economiche dell'imputato e del nucleo familiare);

il pubblico ministero possa chiedere applicazione della pena diminuita sino alla metà rispetto al minimo edittale.

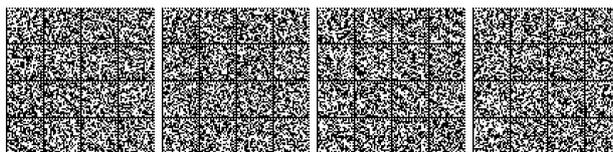
Ritiene questo giudice che tale previsione possa porsi in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione.

Se, infatti, la Corte costituzionale ha ripetutamente evidenziato la ammissibilità di sconti di pena premiali in relazione alla scelta da parte dell'imputato di riti alternativi (o, per quanto oggi occupa, per la sua opposizione alla scelta effettuata dal pubblico ministero di procedere con decreto penale e alla emissione di decreto penale da parte del giudice), ritiene questo giudice che il quadro delineato dalla nuova normativa sia inammissibilmente eccentrico rispetto alle ordinarie dinamiche processuali.

L'art. 459, infatti, non solo prevede la possibilità di un elevato sconto di pena (la metà rispetto al limite edittale) ma, altresì, un tasso di conversione dalla pena detentiva in pecuniaria del tutto anomala rispetto al criterio di cui all'art. 53 legge n. 689/81 - 250 euro *pro die*, moltiplicabili sino a 10 volte in relazione alle condizioni economiche del reo.

La conversione della pena detentiva in pecuniaria non viene, infatti, effettuata secondo un tasso fisso di un giorno = 250 euro come prevede l'art. 135 del codice penale o con quella di cui all'art. 53 legge n. 689/81 (un giorno = 250-2500 euro), ma con conversione di un giorno di pena detentiva in somma non inferiore a 75 euro e non superiore a 225 euro con parametrizzazione all'interno di tale range determinata tenuto conto «della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare» (criterio che riecheggia quello previsto dall'art. 133-*bis* del codice penale — in relazione però al differente caso della determinazione dell'ammontare della multa o dell'ammenda — e richiama chiaramente quello di cui all'art. 53 legge n. 689/81 «per determinare l'ammontare della pena pecuniaria il giudice individua il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato e lo moltiplica per giorni di pena detentiva. Nella determinazione dell'ammontare di cui al precedente periodo il giudice tiene conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. Il valore giornaliero non può essere inferiore alla somma indicata dall'articolo 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare»).

Alla luce di quanto sopra ritiene questo giudice che la attuale disciplina prevista dall'art. 459 del codice di procedura penale sia sospetta di violare art. 3 della Costituzione in quanto, se appare pienamente condivisibile che la sanzione pecuniaria possa essere modulata in relazione alle condizioni economiche del reo, al fine di garantire analoga afflittività della stessa in relazione alla differente situazione patrimoniale dei singoli imputati, tale modulazione non può risentire della scelta del rito in modo da stravolgere totalmente il trattamento sanzionatorio in caso di emissione di decreto penale, con pena del tutto differente rispetto a quella che sarebbe applicabile in caso di rito ordinario.



Si consideri infatti che:

nel caso di emissione di decreto penale di condanna l'importo pecuniario varia entro un range edittale base con possibilità di moltiplicarlo per tre (75-225), mentre in tutti i restanti casi di conversione di pena detentiva in pecuniaria l'importo pecuniario è di importo comunque superiore e con possibilità di moltiplicarlo per 10 (250 - 2500 euro con differenza che non trova origine nella diversa natura dei fatti oggetto di giudizio.

Il PM, pertanto, ha la possibilità, con la scelta del rito (rimessa alla sua discrezionalità la scelta se chiedere decreto penale o procedere diversamente), di determinare il tasso di conversione della pena sostanziale finale irroganda, quantomeno sotto il profilo di precludere all'imputato di fruire del particolare favore di cui all'art. 459 del codice di procedura penale non chiedendo la emissione di decreto penale;

nel caso di opposizione a decreto penale la pena pecuniaria che fosse irrogata in caso di condanna in sostituzione di quella detentiva avrebbe tasso di conversione da 250 a 25.000 euro *pro die*, con pena che potrebbe essere moltissime volte quella portata dal decreto penale.

Per un soggetto non abbiente che abbia commesso un reato con minimo edittale di 30 giorni, se si ipotizza emissione di decreto penale con pena dimezzata rispetto al minimo edittale e con conversione di 75 euro al giorno la pena sarà pari ad € 1.125 (15 giorni × 75 euro); nel caso di condanna a pena convertita a seguito di dibattimento la pena minima sarebbe di 7.500 euro (30 giorni × 250 euro).

Per un soggetto molto abbiente la differenza è ancora più macroscopica. Con un reato con minimo edittale di 30 giorni se si ipotizza emissione di decreto penale con pena dimezzata rispetto al minimo edittale e con conversione di 225 euro al giorno la pena minima con decreto penale sarebbe di € 3.375 (15 giorni × 225 euro); nel caso di condanna a pena convertita a seguito di dibattimento la pena sarebbe di 75.000 euro (30×250×10) !!

Nel caso di specie la pena irroganda con conversione ai minimi edittali a è pari ad € 7.500 (90 × 75 + 750) mentre in caso di opposizione condanna dibattimentale con conversione in pena pecuniaria la stessa sarebbe pari a non meno di € 46.500 (180 × 250 + 1500).

Conseguenze che appaiono a questo giudice del tutto incompatibile con il criterio di eguaglianza e ragionevolezza, atteso che se ben la scelta di rito premiale o la acquiescenza allo stesso ben possono comportare una significativa riduzione della pena, una tanto macroscopica differenza appare non appare razionalmente correlabile alla mera non opposizione dell'imputato alla pronuncia emessa nei suoi confronti.

Da notare poi che un simile effetto premiale non è previsto per nessun altro rito alternativo, nemmeno per il patteggiamento ove pure l'imputato di fatto rinuncia a difendersi, solo concordando la pena con il pubblico ministero peraltro con riduzione massima di 1/3, a fronte della possibilità di riduzione fino a 1/2 prevista in caso di decreto penale).

Non dirimente appare poi la considerazione che il giudice è sempre chiamato ad effettuare un giudizio di congruità della pena emessa in relazione al fatto oggetto del suo decidere.

Il giudice, infatti, dovrà valutare la congruità della pena originaria determinata dal pubblico ministero e la compatibilità della conversione della pena detentiva in pecuniaria con le finalità deterrenti e rieducative della pena ma, effettuate positivamente tali valutazioni, il tasso di conversione è prefissato per legge ed appare parametrato alle condizioni economiche del reo, con le conseguenze di cui sopra.

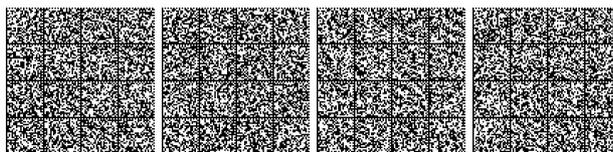
Quanto, poi, alla applicazione delle circostanze attenuanti generiche o alla parametrizzazione della pena all'interno del range edittale, si tratta di profili che valgono sia in relazione alla emissione di decreto penale che in relazione al giudizio dibattimentale, talchè non mutano il quadro di totale eterogeneità delle pene possibili in relazione alle due possibilità per come sopra evidenziato.

Appare, poi, del tutto evidente, ad avviso di questo giudice, come non possa ritenersi compatibile con il fine rieducativo previsto dall'art. 27 della Costituzione la irrogazione di una pena pari anche a meno di 1/20 di quella irroganda all'esito di giudizio ordinario (v. esempio sopra 3.375 - 75.000 euro).

La questione appare poi rilevante nel presente giudizio, inerendo la pena irroganda all'imputato ed evidenziato che dagli atti non emergono i presupposti per rigettare la richiesta del PM sotto diverso profilo.

*P.Q.M.*

*Letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.*



*Promuove di ufficio, per violazione degli articoli 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale costituzionalità dell'art. 459 del codice di procedura penale, in relazione all'art. 53 legge n. 689/81, nella parte in cui prevede che il valore giornaliero di conversione della pena detentiva in pecuniaria sia pari ad € 75 e fino a tre volte tale ammontare tenuto conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare, sospendendo il giudizio in corso.*

*Ordina che a cura della cancelleria la ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati e all'esito sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.*

Macerata, 15 settembre 2017

*Il Giudice: MANZONI*

18C00270

N. 185

*Ordinanza del 20 giugno 2018 del Giudice delegato del Tribunale di Udine - sezione fallimentare sulle istanze proposte da Totis Roberto, Tam Paolo e Marano Michela contro fallimento Elettro impianti srl*

**Privilegio - Privilegio generale sui beni mobili - Crediti per le retribuzioni dei professionisti - Previsione che estende il privilegio anche al credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto.**

- Codice civile, art. 2751-*bis*, numero 2), come modificato dall'art. 1, comma 474, 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).

TRIBUNALE DI UDINE

2ª SEZIONE CIVILE

Il giudice delegato al fallimento «Elettro impianti S.r.l.» (n. 5/2018), dott. Andrea Zuliani, nell'ambito del procedimento per l'esame dello stato passivo e, in particolare, dovendo decidere sulle domande di ammissione dei rispettivi crediti proposte da:

ing. Roberto Totis, con studio in Gemona del Friuli, via San Francesco n. 1 (privo di difesa tecnica, come consentito dall'art. 93 della legge fallimentare);

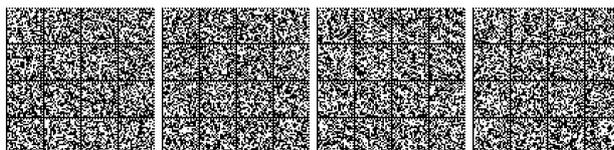
rag. Paolo Tam, consulente del lavoro, con l'avvocato Michele Ferrari;

dott.ssa Michela Marano, commercialista, con gli avvocati Mara Del Bianco e Loris Nadalin, pronuncia la seguente;

ORDINANZA

Rilevato che tutti e tre i ricorrenti di cui sopra, liberi professionisti, chiedono di essere ammessi al passivo con il privilegio generale sui beni mobili (e sussidiario sugli immobili: art. 2776 del codice civile) di cui all'art. 2751-*bis*, n. 2, del codice civile, per i crediti rispettivamente vantati nei confronti della società fallita a titolo di corrispettivo per la prestazione d'opera, di rivalsa previdenziale e di rivalsa I.V.A., senza distinzioni.

Rilevato che il testo dell'art. 2751-*bis*, n. 2 del codice civile — così come attualmente risultante a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 474, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 — giustifica la pretesa dei ricorrenti, in quanto il privilegio viene riconosciuto, non solo per «le retribuzioni dei professionisti», ma anche per («compresi») «il contributo integrativo da versare alla rispettiva cassa di previdenza ed assistenza e il credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto»



Dato atto che nulla osta all'accoglimento delle domande, così come proposte, per quanto riguarda la retribuzione dei professionisti e ritenuto che non si pone alcun problema per l'estensione del privilegio al contributo integrativo previdenziale, come già da tempo previsto per la sola categoria professionale dei commercialisti (art. 11, comma 1, legge 29 gennaio 1986, n. 11), considerata l'evidente affinità di causa del credito tra retribuzione del professionista e contribuzione destinata a finanziare le future prestazioni previdenziali e le eventuali erogazioni assistenziali in suo favore.

Ritenuto che si pone, invece, una questione di illegittimità costituzionale, rilevante e tutt'altro che manifestamente infondata, con riferimento all'estensione al credito per rivalsa I.V.A. del privilegio che la legge attribuisce al credito per la retribuzione del professionista, nei seguenti termini:

a) le cause legittime di prelazione, costituiscono deroghe all'eguale diritto dei creditori di soddisfarsi sui beni del debitore (art. 2741 del codice civile);

b) la sindacabilità delle norme di legge che prevedono tali deroghe con riguardo al fondamentale parametro del principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione) e al connesso canone di ragionevolezza è affermata nella giurisprudenza della Corte costituzionale (v. Corte costituzionale 29 gennaio 1998, n. 1; Corte costituzionale 30 dicembre 1998, n. 451);

c) l'estensione al credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto della causa di prelazione già prevista dalla legge per il credito da retribuzione «dei professionisti» non pare rispettare quel principio e quel canone sotto un duplice profilo:

1) innanzitutto, al credito di regresso per rivalsa I.V.A., che nulla ha a che vedere con la funzione retributiva, viene assegnato un privilegio la cui *ratio* è chiaramente quella della tutela del credito da lavoro, nelle sue varie forme, che accomuna tutte le ipotesi contemplate nei diversi numeri dell'art. 2751-*bis* del codice civile (identico trattamento di crediti la cui causa è diversa);

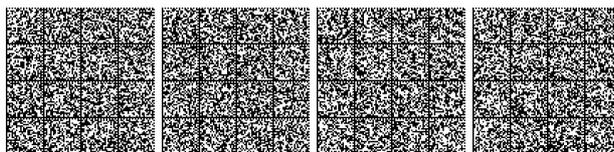
2) in secondo luogo, quel trattamento privilegiato viene previsto soltanto per il credito di rivalsa I.V.A. dei professionisti (cui sarebbe sicuramente possibile accomunare, in via di interpretazione adeguatrice, «ogni altro prestatore d'opera», categoria inclusa nel medesimo n. 2 dell'art. 2751-*bis* del codice civile, ma letteralmente esclusa dall'estensione), mentre non è prevista (e nemmeno consentita all'interprete) un'analoga estensione alla rivalsa I.V.A. del privilegio attribuito al credito retributivo degli agenti (n. 3), del coltivatore diretto (n. 4), dell'artigiano e della cooperativa (n. 5) e delle cooperative agricole (n. 5-*bis*) (trattamento differenziato di crediti — e di creditori — in situazioni analoghe, se è vero che l'intero art. 2751-*bis* del codice civile, è stato introdotto per rafforzare la tutela del lavoro, nelle sue varie forme);

d) il credito per rivalsa di tutti i c.d. «soggetti I.V.A.» «verso il cessionario ed il committente» gode già di un privilegio che, in coerenza con la natura del credito, è collocato tra (ed equiparato a) «i crediti dello Stato per i tributi indiretti» (ad. 2758 del codice civile); si tratta di un privilegio speciale «sui beni che hanno formato oggetto della cessione o ai quali si riferisce il servizio», il che lo rende di fatto inoperante in tutti i casi in cui non vi siano e non vi possano essere, nel patrimonio del debitore, beni in siffatto rapporto diretto con la prestazione del creditore; tra i soggetti che normalmente subiscono tale inoperatività del privilegio speciale vi sono anche (ma non solo) alcune categorie di professionisti ed è probabilmente questo il motivo che ha indotto il legislatore ad aggirare l'ostacolo estendendo al credito per rivalsa I.V.A. dei professionisti il privilegio generale già attribuito al credito per il corrispettivo della prestazione; sennonché, in tal modo, per porre parziale rimedio ad una disuguaglianza di fatto (parziale, perché tale disuguaglianza non riguarda tutti i professionisti e non riguarda solo i professionisti), si è introdotta una disuguaglianza di diritto (tra professionisti e altre categorie di «lavoratori» il cui privilegio non si estende alla rivalsa I.V.A.) e si è violato il canone di ragionevolezza (estendendo un privilegio giustificato dalla particolare causa del credito ad un altro credito che ha causa del tutto diversa).

Ritenuta la rilevanza della questione nel presente procedimento in quanto:

a) sebbene i crediti dei ricorrenti siano sorti prima dell'entrata in vigore del testo novellato dell'art. 2751-*bis* del codice civile, «secondo i principi generali delle procedure fallimentari, l'introduzione di un nuovo privilegio da parte del legislatore deve sempre ricevere immediata applicazione da parte del giudice delegato, dal momento che le norme processuali sulla gradazione dei crediti si individuano avendo riguardo al momento in cui il credito viene fatto valere» (Corte costituzionale 4 luglio 2013, n. 170; v. anche Corte costituzionale 13 luglio 2017, n. 176);

b) il giudice delegato al fallimento, in sede di formazione dello stato passivo (art. 96 della legge fallimentare), è chiamato ad assumere sull'ammissione del credito e sul suo rango una decisione suscettibile di acquisire efficacia di giudicato c.d. endofallimentare, non più sindacabile in sede di procedimento di ripartizione dell'attivo liquidato (v., ancora, Corte costituzionale 4 luglio 2013, n. 170);



c) nel caso di specie, dalla collocazione dei crediti per rivalsa I.V.A. in chirografo (come sarebbe inevitabile in base alla normativa previgente, trattandosi di prestazioni non riferibili a determinati beni presenti nell'attivo fallimentare) ovvero in privilegio ex art. 2751-bis, n. 2 del codice civile (come imposto dalla legge sospettata di incostituzionalità) dipendono le concrete possibilità di soddisfazione di quei crediti in esito alla procedura fallimentare.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata — e pertanto solleva d'ufficio — la questione di illegittimità costituzionale, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 2751-bis, n. 2 del codice civile (come recentemente modificato dall'art. 1, comma 474, della legge 27 dicembre 2017, n. 205), nella parte in cui estende anche al credito per rivalsa I.V.A. il privilegio generale ivi attribuito al credito per le retribuzione dei professionisti;*

*Sospende il processo in corso;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza ai ricorrenti sopra indicati, al curatore fallimentare, al pubblico ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Ordina al curatore fallimentare di comunicare, nelle forme dell'art. 31-bis della legge fallimentare, la presente ordinanza agli altri creditori che hanno presentato domanda di ammissione al passivo.*

Udine, 19 giugno 2018

*Il Giudice delegato: ZULIANI*

18C00275

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-01) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

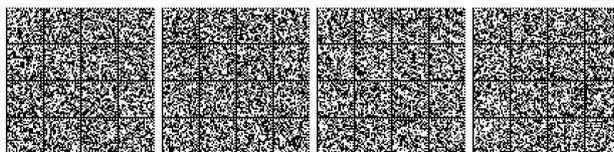
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

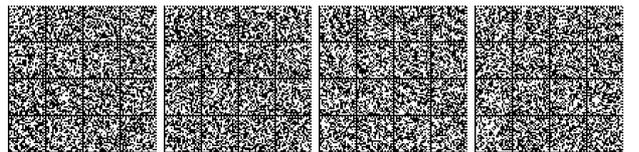
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



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



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**

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

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

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della 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

