

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 31

**GAZZETTA UFFICIALE**  
  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

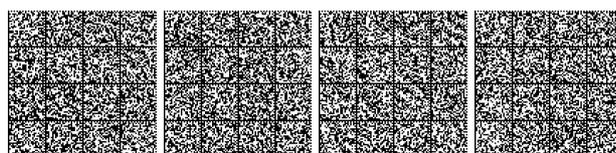
*PARTE PRIMA*

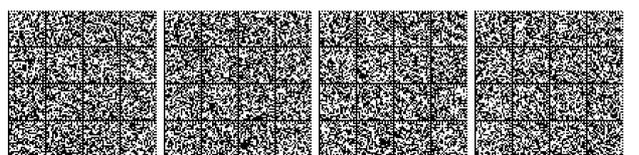
Roma - Mercoledì, 1° agosto 2018

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

**CORTE COSTITUZIONALE**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **177.** Sentenza 20 giugno - 26 luglio 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Energia - Impianti eolici e di produzione energetica con utilizzo di biomasse - Sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale in attesa dell'approvazione delle deliberazioni previste dalla legge.**  
 – Legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), art. 15, commi 3 e 4. .... Pag. 1
- N. **178.** Sentenza 4 - 26 luglio 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Paesaggio - Piano paesaggistico regionale - Individuazione di interventi esclusi dal vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi - Individuazione di immobili incompatibili con i valori paesaggistici da rilocalizzare in aree non di pregio - Procedimento per la permuta, alienazione e sdemanializzazione di terreni soggetti ad uso civico - Procedimento per il trasferimento dei diritti di uso civico su altri terreni comunali.**  
 – Legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994), artt. 13, comma 1, 29, comma 1, lettera a), 37, 38 e 39..... Pag. 7
- N. **179.** Ordinanza 4 - 26 luglio 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Autorizzazione agli amministratori straordinari delle Province alla proroga dei contratti dei lavoratori a tempo determinato - Ripristino della diaria di missione al personale dell'Agenzia ARGEA Sardegna - Ripiano del disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario.**  
 – Legge della Regione autonoma della Sardegna 5 dicembre 2016, n. 32 (Variazioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018 ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie), artt. 1, commi 24 e 40, e 3, commi 1 e 2. .... Pag. 16
- N. **180.** Sentenza 10 - 27 luglio 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali - Codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati - Astensione del difensore nei procedimenti e processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare - Possibilità di procedere malgrado l'astensione solo ove l'imputato lo chieda espressamente, con conseguente obbligo, per il difensore, di assicurare la propria prestazione professionale.**  
 – Legge 13 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), art. 2-bis..... Pag. 18



## N. 181. Ordinanza 4 - 27 luglio 2018

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

**Legge elettorale - Procedimento legislativo - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da vari soggetti, nella loro "duplice qualità" sia di elettori che di parlamentari in carica, "nei confronti delle due Camere che compongono il Parlamento nazionale e, ove occorra, del Governo".**

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), e relativo *iter* di approvazione; legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali), e relativo *iter* di approvazione. ....

Pag. 31

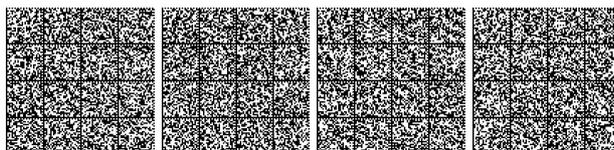
## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 41. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 giugno 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale - Vacanza dell'incarico di direttore generale e impossibilità, per comprovati motivi, di provvedere alla relativa nomina - Previsione della facoltà per la Regione di procedere *intuitu personae* all'affidamento dell'incarico a un commissario straordinario scelto nell'ambito dell'elenco nazionale.**

- Legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare), art. 4. ....

Pag. 37



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 177

*Sentenza 20 giugno - 26 luglio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Energia - Impianti eolici e di produzione energetica con utilizzo di biomasse - Sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale in attesa dell'approvazione delle deliberazioni previste dalla legge.**

- Legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), art. 15, commi 3 e 4.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, nel procedimento vertente tra Fort@Energy srl e la Regione Campania, con ordinanza del 1° aprile 2017, iscritta al n. 140 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2017.

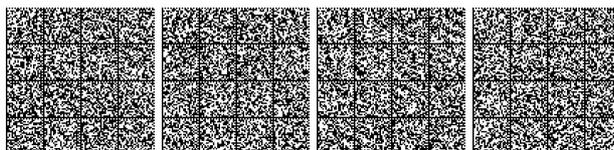
Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato Rosanna Panariello per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 1° aprile 2017 il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, primo e terzo comma, della Costituzione e in rela-



zione all'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), e all'art. 13 della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

1.1.- I commi censurati prevedono la sospensione del rilascio, rispettivamente, dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti eolici e dell'autorizzazione regionale per impianti di produzione energetica con utilizzo di biomasse fino al verificarsi delle condizioni contemplate dal medesimo art. 15 della legge reg. Campania n. 6 del 2016.

Ad avviso del rimettente, tali norme sarebbero riconducibili, oltre che alla materia «tutela dell'ambiente», anche a quella «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

In detto ambito, l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 - che prevede un termine massimo non superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale, per la conclusione del procedimento autorizzatorio - esprimerebbe un principio fondamentale della materia, con il quale colliderebbe la moratoria prevista dalle norme censurate.

Il citato principio, peraltro, sarebbe stato originariamente attuativo dell'art. 6 della direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità - secondo cui «[g]li Stati membri [...] valutano l'attuale quadro legislativo e regolamentare esistente delle procedure di autorizzazione o delle altre procedure di cui all'articolo 4 della direttiva 96/92/CE applicabili agli impianti per la produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili allo scopo di: [...] ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili, [...] razionalizzare e accelerare le procedure all'opportuno livello amministrativo» - e sarebbe ora attuativo, dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE - secondo cui «[g]li Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione [...] applicabili agli impianti [...] per la produzione di elettricità [...] a partire da fonti energetiche rinnovabili e al processo di trasformazione della biomassa in biocarburanti o altri prodotti energetici siano proporzionate e necessarie. Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che: [...] c) le procedure amministrative siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato [...]» - con la conseguenza che le norme censurate contrasterebbero anche con detta disposizione e, suo tramite, con l'art. 117, primo comma, Cost.

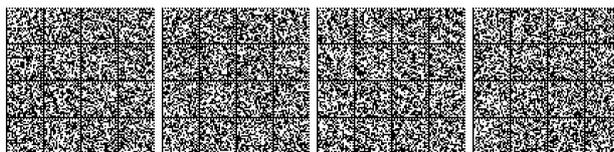
Infine, l'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Campania n. 6 del 2016 violerebbe gli artt. 97 e 41 Cost., in quanto la sospensione del potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo, non troverebbe giustificazione nel buon andamento dell'amministrazione e costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili.

1.2.- Il rimettente riferisce che la società ricorrente aveva chiesto alla Regione Campania il rilascio di due autorizzazioni relative alla costruzione e all'esercizio di altrettanti impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica. Nonostante il favorevole esito dell'istruttoria svolta, tali istanze, in applicazione della normativa censurata, non erano state accolte. Di qui la rilevanza delle questioni sollevate.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Campania, parte nel giudizio *a quo*, limitandosi a chiedere che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

Con successiva memoria illustrativa, depositata in prossimità dell'udienza, la Regione ha anzitutto sollecitato la restituzione degli atti al rimettente in considerazione: *a)* dell'art. 1, comma 59, della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017), che ha introdotto nell'art. 15 della legge reg. n. 6 del 2016 il comma 1-*bis*, in virtù del quale i procedimenti amministrativi per il rilascio dell'autorizzazione unica non conclusi alla data del 6 aprile 2016 (data di entrata in vigore della legge reg. Campania n. 6 del 2016) o avviati successivamente «si perfezionano nel rispetto delle previsioni dettate nella delibera di Giunta regionale di cui al comma 1», ossia debbono rispettare le indicazioni, ivi contenute, circa i criteri e le aree inidonee alla realizzazione di impianti eolici; *b)* della riferita reiezione delle istanze di autorizzazione unica avanzate dalla ricorrente nel giudizio principale in ragione dell'inidoneità delle aree di ubicazione alla stregua dell'asserito intervento delle deliberazioni della Giunta regionale richiamate nella normativa censurata.

In secondo luogo, la Regione deduce l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della legge reg. Campania n. 6 del 2016, in quanto prive di rilevanza, trattandosi di norma relativa a impianti di produzione energetica con utilizzo di biomasse e non da fonte eolica.



Nel merito, la Regione afferma di aver già raggiunto gli obiettivi fissati a livello europeo e nazionale di sviluppo energetico da fonte eolica e che, pertanto, si poneva l'urgente necessità di contemperare l'esigenza di produzione di energia «pulita» con quella di tutela del paesaggio in quelle poche aree del territorio campano in cui si concentrano gli impianti. Di qui la ragionevolezza della moratoria prevista - peraltro, contenuta entro termini ristretti e certi - onde evitare che l'individuazione una tantum di indirizzi e criteri, a bilanciamento degli interessi antagonisti nel rispetto del quadro normativo fissato dal legislatore statale, si traducesse in un inutile esercizio di stile.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), e all'art. 13 della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

I due commi censurati prevedono la sospensione, rispettivamente, del rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti eolici e dell'autorizzazione regionale per impianti di produzione energetica con utilizzo di biomasse, fino al verificarsi delle condizioni contemplate dal medesimo art. 15 della legge regionale.

Ad avviso del rimettente, tali norme sarebbero riconducibili, oltre che alla materia «tutela dell'ambiente», anche a quella «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

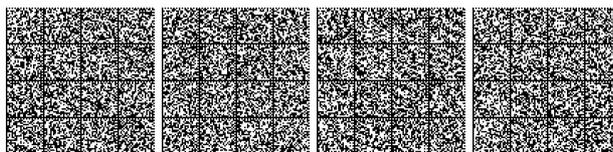
In detto ambito, l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 - che prevede un termine massimo non superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale, per la conclusione del procedimento autorizzatorio - costituirebbe principio fondamentale della materia, con il quale colliderebbe la moratoria prevista.

Il citato principio, peraltro, sarebbe stato attuativo, originariamente, dell'art. 6 della direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità e, attualmente, dell'art. 13 della direttiva n. 2009/28/CE, il quale prescrive agli Stati membri di assumere le misure appropriate per assicurare che le procedure di autorizzazione di impianti per la produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili «siano semplificate e accelerate». Conseguentemente, le norme censurate contrasterebbero anche con detta previsione e, suo tramite, con l'art. 117, primo comma, Cost.

Infine, l'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Campania n. 6 del 2016 violerebbe gli artt. 97 e 41 Cost., in quanto la sospensione del potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo, non troverebbe giustificazione nel buon andamento dell'amministrazione e costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili.

In punto di rilevanza, il rimettente riferisce che la società ricorrente aveva chiesto alla Regione Campania il rilascio di due autorizzazioni relative alla costruzione e all'esercizio di altrettanti impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e che, nonostante il favorevole esito dell'istruttoria svolta, tali istanze, in applicazione della normativa censurata, non erano state accolte. Di qui l'impugnativa dell'atto di mancato accoglimento.

2.- Preliminarmente, occorre esaminare la richiesta, formulata dalla Regione Campania nella memoria illustrativa, di restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché proceda a un rinnovato esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni alla luce dello *ius superveniens* rappresentato dall'art. 1, comma 59, della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017), che, inserendo nell'art. 15 della legge reg. Campania n. 6 del 2016 il comma 1-bis, ha espressamente previsto l'applicabilità delle



prescrizioni contenute nella delibera della Giunta regionale - la quale, frattanto, sarebbe effettivamente intervenuta - circa i criteri e le aree inidonee alla realizzazione di impianti eolici ai procedimenti non conclusi alla data del 6 aprile 2016, di entrata in vigore della legge reg. Campania n. 6 del 2016.

La richiesta avanzata non può essere accolta.

L'art. 1, comma 59, della legge reg. Campania n. 10 del 2017 - che, peraltro, non incide sulla sospensione disposta dalle norme censurate, ma ne presuppone il venir meno - non è successiva all'ordinanza di rimessione, in quanto contenuta in una legge pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania del 31 marzo 2017, n. 28, ed entrata in vigore il giorno stesso del deposito dell'ordinanza di rimessione (il 1° aprile 2017).

La citata disposizione, inoltre, non produce un effetto diverso da quello automaticamente conseguente al principio *tempus regit actum*, atteso che, anche in mancanza di esplicita previsione, la sospensione prevista dalle norme censurate avrebbe comunque determinato l'applicabilità delle determinazioni della Giunta regionale - eventualmente sopravvenute - in ordine all'idoneità delle aree di incidenza, una volta cessata la moratoria per effetto delle medesime determinazioni.

Dunque, il citato *ius superveniens* è ininfluenza nel giudizio *a quo* (*ex multis*, ordinanza n. 76 del 2018).

Né rileva che, in seguito, come sostenuto dalla Regione, le istanze di autorizzazione unica avanzate dalla ricorrente siano state definitivamente rigettate in sede amministrativa, atteso che il giudizio di costituzionalità non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenza n. 264 del 2017).

3.- In accoglimento dell'eccezione formulata dalla Regione, devono essere dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della legge reg. Campania n. 6 del 2016.

La norma sospende il rilascio delle autorizzazioni regionali per impianti di produzione di energia con utilizzo di biomasse, ai quali, tuttavia, per espressa indicazione del rimettente, non si riferiscono le richieste di autorizzazione unica avanzate dalla società ricorrente, viceversa afferenti alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica.

Nella fattispecie, dunque, il giudice *a quo* non deve fare applicazione del censurato comma 4 dell'art. 15 al fine di sindacare la legittimità dell'atto impugnato, onde l'inammissibilità per difetto di rilevanza delle questioni sollevate.

4.- Tanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Campania n. 6 del 2016 sono fondate in riferimento a tutti i parametri evocati.

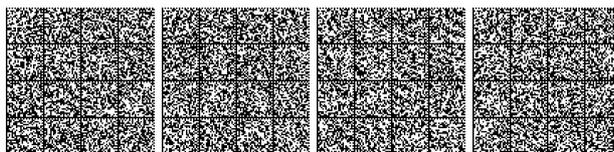
4.1.- Con riguardo alle censure sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la previsione della sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale produce un effetto di procrastinazione che contravviene al principio fondamentale espresso dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 (sentenze n. 192 del 2011, n. 168 e n. 124 del 2010, n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006). Tale contrasto comporta la violazione del predetto parametro.

Infatti, secondo il costante orientamento di questa Corte, la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia «tutela dell'ambiente», anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (*ex multis*, sentenza n. 14 del 2018).

Più in particolare, questa Corte ha espressamente affermato che «[l']indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, comma 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo» (sentenza n. 156 del 2016).

4.2.- La norma impugnata collide con l'art. 117, primo comma, Cost. anche per il sostanziale contrasto con la prescrizione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE.

Come già rilevato da questa Corte, «la normativa comunitaria promuove [...] il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione. [...] Il percorso tracciato, a partire dalla direttiva 2001/77/CE (art. 6), ha avuto come prioritario obiettivo la creazione di un mercato interno dell'energia da fonti rinnovabili, e in questa direzione la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore. In una diversa, non meno importante, direzione, la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori» (sentenza n. 275 del 2012).



Il percorso inaugurato dalla menzionata direttiva 2001/77/CE, cui è stata data attuazione con il d.lgs. n. 387 del 2003, è proseguito con la direttiva 2009/28/CE, sostitutiva della precedente, che ha ricevuto attuazione con il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

Quest'ultima direttiva, all'art. 13, prevede che gli Stati membri adottino misure «appropriate per assicurare che: [...] c) le procedure amministrative siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato; d) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano [...] proporzionate [...] e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili».

La normativa europea, dunque, da un lato, esige che la procedura amministrativa si ispiri a canoni di semplificazione e rapidità - esigenza cui risponde il procedimento di autorizzazione unica - e, dall'altro, richiede che in tale contesto confluiscono, per essere ponderati, gli interessi correlati alla tipologia di impianto, quale, nel caso di impianti energetici da fonte eolica, quello, potenzialmente confligente, della tutela del territorio nella dimensione paesaggistica.

La sospensione disposta in via generale dalla disposizione censurata collide con le norme di principio della legge nazionale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e con le ricordate norme europee che, per i termini in cui sono formulate, mostrano chiaramente di non tollerare condizionamenti anche se giustificati da un'asserita esigenza di tutela dell'ambiente.

La moratoria prevista dalla Regione Campania, infatti, si inserisce in una cornice normativa interna e sovranazionale diversa da quella relativa alle fattispecie recentemente scrutinate da questa Corte con le sentenze n. 151 e n. 150 del 2018, in quanto connotata dalla presenza degli evidenziati principi e criteri direttivi che impediscono l'arresto dei procedimenti autorizzatori in nome della salvaguardia di interessi ulteriori, i quali possono comunque trovare considerazione nel contesto procedimentale unificato, attraverso una concreta ponderazione della fattispecie in sede amministrativa.

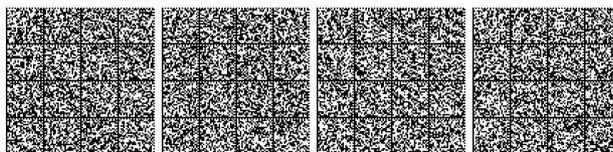
4.3.- Per ragioni parzialmente coincidenti con quelle poc'anzi esposte, è fondata anche la censura posta in riferimento all'art. 97 Cost.

A proposito degli impianti da fonte di energia rinnovabile, questa Corte ha evidenziato che «[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi): efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.» (sentenza n. 69 del 2018).

La scelta della norma censurata di sospendere il rilascio dell'autorizzazione unica non solo trascura completamente le istanze recate dalle normative europea e nazionale precedentemente richiamate, ma paralizza - seppur momentaneamente - la stessa sede in cui tutti gli interessi coinvolti debbono confluire per trovare adeguato temperamento onde garantire il buon andamento dell'azione amministrativa.

In altre parole, l'esigenza della Regione di assicurarsi gli spazi deliberativi di cui all'art. 15, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 6 del 2016, è stata fatta valere al di fuori degli schemi procedimentali tipizzati dal legislatore competente e sostanzialmente si è tradotta, per il periodo della moratoria, in una sottrazione dell'intero territorio regionale alla costruzione e all'esercizio di impianti eolici. Ciò è in contrasto con quanto affermato da questa Corte proprio nei confronti della Regione Campania con riguardo a uno degli spazi rimessi all'iniziativa regionale in rilievo, vale a dire che «il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare “le aree e i siti non idonei” alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e del paragrafo 17 delle linee guida, non permette in alcun modo che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale [...] perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (sentenza n. 13 del 2014).

4.4.- Merita, infine, accoglimento anche la censura posta in riferimento all'art. 41 Cost.



Prevedendo la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici, la disposizione censurata ha alterato il contesto normativo esistente al momento della presentazione della richiesta di autorizzazione unica, caratterizzato da una tempistica certa e celere, in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale.

Sotto tale profilo essa sacrifica l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la relativa scelta di sfruttamento imprenditoriale. Occorre al riguardo precisare che la posizione del richiedente non consiste in un diritto al rilascio dell'autorizzazione, bensì in un interesse qualificato all'esame dell'istanza a legislazione vigente, secondo il procedimento valutativo integrato precedentemente descritto.

Dunque, «il legislatore regionale ha inserito una norma non coordinata, sotto il profilo [...] temporale, con l'esigenza di concentrare [i] tempi [...] degli accertamenti confluenti nell'autorizzazione finale. Il risultato di tale operazione non conforme al dettato costituzionale è quello di penalizzare, attraverso non ordinati "schermi burocratici" [...] le strategie industriali di settore, che non possono prescindere dal fattore tempo» (sentenza n. 267 del 2016). Né la moratoria può essere giustificata con diverso e qualificato interesse d'ordine generale, poiché, alla luce di quanto in precedenza evidenziato, nella specifica fattispecie l'interesse alla tutela del territorio nella dimensione paesaggistica trova adeguata valorizzazione all'interno degli schemi procedurali tipizzati dal legislatore competente.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della legge reg. Campania n. 6 del 2016, sollevate, in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, primo e terzo comma, della Costituzione e in relazione all'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), e all'art. 13 della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

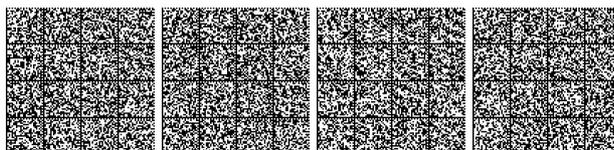
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 178

*Sentenza 4 - 26 luglio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Paesaggio - Piano paesaggistico regionale - Individuazione di interventi esclusi dal vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi - Individuazione di immobili incompatibili con i valori paesaggistici da rilocalizzare in aree non di pregio - Procedimento per la permuta, alienazione e sdemanializzazione di terreni soggetti ad uso civico - Procedimento per il trasferimento dei diritti di uso civico su altri terreni comunali.**

- Legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994), artt. 13, comma 1, 29, comma 1, lettera *a*), 37, 38 e 39.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, 29, comma 1, lettera *a*), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-7 settembre 2017, depositato in cancelleria il 13 settembre 2017, iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2017.

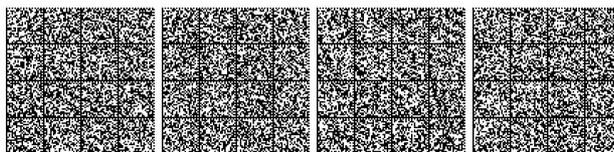
Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mattia Pani per la Regione autonoma della Sardegna.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 4 settembre 2017, ricevuto il 7 settembre 2017 e depositato in cancelleria il successivo 13 settembre (reg. ric. n. 72 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costi-



tuzione e alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e successive integrazioni e modificazioni - in particolare all'art. 3, primo comma, lettera *n*) - e in relazione agli artt. 135 e 143 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), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, 29, comma 1, lettera *a*), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994).

1.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha premesso che la Regione autonoma della Sardegna gode di competenza legislativa di tipo primario in materia di usi civici, ai sensi dell'art. 3, primo comma, lettera *n*), dello statuto speciale, la quale, in base alla citata norma statutaria, dovrebbe attuarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»; e che anche le norme di attuazione dello statuto speciale che attribuiscono alla medesima Regione funzioni relative ai beni culturali e ai beni ambientali e quelle relative alla redazione e all'approvazione dei piani paesistici (art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, recante «Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna») dovrebbero essere adottate nel rispetto dei sopramenzionati limiti di cui all'art. 3, primo comma, dello statuto speciale.

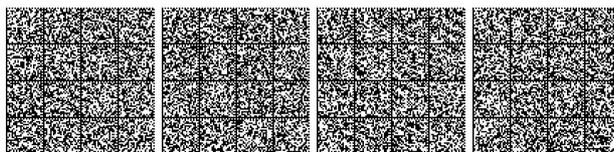
In particolare, tra le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica andrebbero ricondotte quelle introdotte dal legislatore statale sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e, specificamente, le norme in materia di beni paesaggistici e di pianificazione paesaggistica contenute nel d.lgs. n. 42 del 2004, come già affermato, in diverse occasioni, da questa Corte.

1.2.- Fatte queste premesse, è, in particolare, oggetto di impugnativa l'art. 13, comma 1, della legge regionale in esame, che, aggiungendo le lettere *i-bis*) e *i-ter*) al comma 2 dell'art. 10-*bis* della legge della Regione autonoma della Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale), esclude dal «vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi» e, dunque, dal vincolo di inedificabilità, gli interventi relativi alla realizzazione di parcheggi che non determinino alterazione permanente e irreversibile dello stato dei luoghi e le strutture di facile rimozione a servizio della balneazione e della ristorazione, preparazione e somministrazione di bevande e alimenti, e finalizzate all'esercizio di attività sportive, ludico-ricreative direttamente connesse all'uso del mare e delle acque interne; nonché le infrastrutture puntuali di facile rimozione a servizio delle strutture di interesse turistico-ricreativo dedicate alla nautica.

Secondo il ricorrente, la disposizione in esame anticiperebbe scelte di merito di compatibilità paesaggistica di talune tipologie di interventi, i quali costituirebbero alcuni dei contenuti minimi del piano paesaggistico in base all'art. 143, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 42 del 2004 sottoposti, per i beni vincolati, all'obbligo di condivisione preventiva con il Ministero competente in virtù dell'art. 135 del d.lgs. citato; la disposizione violerebbe, dunque, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e le norme interposte sulla pianificazione congiunta (artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004), in quanto interverrebbe unilateralmente, anziché con la pianificazione condivisa con gli organi statali. La copianificazione obbligatoria per le aree vincolate gravate da vincoli paesaggistici sarebbe, difatti, norma di grande riforma economico-sociale, che si impone anche alle Regioni ad autonomia speciale, in quanto risponde alle esigenze di uniformità nella tutela dei beni paesaggistici (sono citate le sentenze n. 64 del 2015 e n. 180 del 2008).

1.3.- Anche l'art. 29, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017 - che modifica l'art. 38 della legge Regione autonoma della Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio) - prevedendo il trasferimento del patrimonio edilizio esistente mediante interventi di demolizione e ricostruzione con differente localizzazione degli edifici ricadenti «all'interno delle zone urbanistiche omogenee E ed H ed interne al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'articolo 142, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), ed *i*) del decreto legislativo n. 42 del 2004», risulterebbe non in linea con il quadro giuridico nazionale di riferimento e, in particolare, con gli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 24 del 2004, per i medesimi motivi in precedenza illustrati.

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna altresì gli artt. 37 e 38 della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, che modificano, rispettivamente, gli artt. 18 e 18-*ter* della legge Regione autonoma della Sardegna 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1, concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda).



Il procedimento delineato dalle menzionate disposizioni per la permuta, alienazione e trasferimento dei terreni ovvero per il trasferimento dei diritti di uso civico vincolerebbe, difatti, il potere dell'amministrazione statale di valutazione degli aspetti paesaggistici delle aree coperte da usi civici, per le quali i Consigli comunali richiedono la sclassificazione, solo in relazione al riconoscimento «dell'assenza di valori paesaggistici determinati dall'uso civico», con implicita esclusione di una diversa valutazione complessiva tecnico-discrezionale della sussistenza attuale di ulteriori valori paesaggistici.

Le previsioni censurate, pertanto, imporrebbero la sclassificazione e la cessazione del vincolo paesaggistico per il solo fatto che gli usi civici non sono più attualmente praticati o praticabili a causa del mutamento dello stato dei luoghi, precludendo diverse valutazioni, volte, ad esempio, a processi di riqualificazione e recupero di contesti paesaggistici parzialmente compromessi o degradati, oltre al ripristino dello stato dei luoghi, ove possibile.

Le richiamate disposizioni sarebbero inoltre censurabili anche per il richiamo non appropriato all'art. 156, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, che introdurrebbe una nuova figura di potere sostitutivo ministeriale, da esercitarsi nel caso in cui non sia stato stipulato l'accordo di copianificazione previsto dalle menzionate disposizioni entro novanta giorni dalla delibera del Consiglio comunale.

Alla luce delle precedenti considerazioni, gli artt. 37 e 38 della legge regionale in esame eccederebbero dalle competenze statutarie della Regione autonoma della Sardegna, in particolare da quelle di cui all'art. 3, primo comma, lettera n), dello statuto speciale, e contrasterebbero con le disposizioni statali citate, in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

1.5.- Le medesime ragioni condurrebbero, secondo il ricorrente, alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 39 della medesima legge reg. Sardegna n. 11 del 2017 che, inserendo l'art. 18-*quater* della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994, prevede che possono essere oggetto di sdemanializzazione i terreni soggetti a uso civico appartenenti ai demani civici a condizione che abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione. Anch'esso finirebbe, difatti, per pregiudicare la valutazione della possibile sussistenza attuale di altri valori paesaggistici e per escludere, di conseguenza, la stessa possibilità di «proporre soluzioni di riduzione in pristino dello stato dei luoghi degradati o compromessi o di prospettare soluzioni di rigenerazione e di recupero paesaggistico, fermo restando il connesso regime vincolistico», come previsto dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma della Sardegna, che ha concluso per l'inammissibilità o l'infondatezza del ricorso.

La resistente ha premesso che la competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica (art. 3, primo comma, lettera f, dello statuto speciale) ricomprende, nell'interpretazione fornita da questa Corte con la sentenza n. 51 del 2006, anche la tutela del paesaggio e dell'ambiente, che deve comunque rispettare le norme fondamentali di riforma economico-sociale. In particolare, la sentenza n. 308 del 2013 avrebbe individuato nel principio della pianificazione congiunta dei beni paesaggistici, espresso dagli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, una norma fondamentale di riforma economico-sociale che costituisce un limite alla competenza legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale. La Regione autonoma, pertanto, fuori dai limiti individuati e nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria, può «intervenire sulla regolamentazione paesaggistica dei suddetti beni, anche attraverso una norma di interpretazione autentica, non essendo vincolata a coinvolgere, né in via preventiva, né in via successiva, i competenti organi statali» e, in sostanza, può incidere sulla disciplina pianificatoria in tema di beni paesaggistici (è citata la sentenza del TAR Sardegna, seconda sezione, 11 maggio 2017, n. 334), anche in virtù dell'art. 8 del d.lgs. n. 42 del 2004.

2.1.- Preliminarmente, la Regione autonoma della Sardegna ha eccepito l'inammissibilità del ricorso che non avrebbe articolato le censure tenendo conto delle norme statutarie che le conferiscono competenza legislativa primaria in materia e, comunque, non avrebbe illustrato le ragioni per le quali non trovano applicazione le norme speciali statutarie. Ha inoltre eccepito la carenza di interesse all'impugnativa e, in particolare, l'omessa indicazione dell'ipotetico pregiudizio per l'interesse pubblico conseguente alla esecuzione delle norme in esame. Risulterebbero infine genericamente evocati i parametri violati, in assenza di un adeguato supporto argomentativo.

2.2.- Nel merito, secondo la Regione resistente, l'art. 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, non avrebbe leso il principio di copianificazione dei beni paesaggistici, annoverato tra le norme fondamentali di riforma economico-sociale che si impongono anche alle Regioni a statuto speciale.

L'art. 10-*bis* della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989 è stato difatti inserito dalla legge della Regione autonoma della Sardegna 7 maggio 1993, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45, recante «Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale»), la quale ha introdotto una disciplina particolarmente rigorosa,



rendendo del tutto inedificabili alcuni ambiti territoriali, e, al contempo, ha individuato le fattispecie escluse da detto vincolo. Tra queste sono stati inseriti anche gli interventi previsti dalla disposizione in esame, che sarebbe volta soltanto a chiarire che essi non sono ricompresi nel vincolo di intrasformabilità, ma non sarebbero ammessi nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico né si sottrarrebbero alla copianificazione.

In definitiva, la disposizione in esame sarebbe volta a consentire che tali interventi non trovino ostacolo nelle previsioni legislative di cui all'articolo 10-*bis*, primo comma, della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989.

2.3.- Peraltro, gli ambiti oggetto di tutela in base all'art. 10-*bis* della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989 e i beni paesaggistici ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004 avrebbero caratteri differenti.

La norma regionale, difatti, imporrebbe un vincolo assoluto che precluderebbe la trasformabilità e l'edificabilità delle aree interessate dal vincolo, impedendo ogni trasformazione degli ambiti oggetto di tutela. Diversamente, il codice dei beni culturali e del paesaggio valuterebbe la compatibilità delle trasformazioni con il contesto paesaggistico e con i valori che sottendono al vincolo, subordinandole al rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 146 del medesimo codice. La disciplina conseguente all'apposizione del vincolo e il connesso regime autorizzatorio non verrebbero, in definitiva, modificati dalla norma in esame.

2.4.- Analogamente, anche l'obbligo di pianificazione congiunta previsto dagli artt. 135 e 143 del cod. beni culturali non verrebbe meno in virtù della normativa in esame, che si limiterebbe a elencare gli interventi esclusi dal vincolo di inedificabilità e non quelli sottratti alla disciplina dei beni paesaggistici. D'altronde, norme analoghe (art. 5, comma 7, della legge della Regione autonoma della Sardegna 7 agosto 2009, n. 3, recante «Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale», e art. 17, comma 1, lettera b, della legge della reg. Sardegna n. 8 del 2015), che hanno modificato l'art. 10-*bis* della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989, non sarebbero state impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del presupposto per cui non avrebbero potuto essere lesive dell'obbligo di copianificazione dei beni paesaggistici.

2.5.- Infine, l'art. 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017 sarebbe in realtà conforme ai parametri evocati dal ricorrente, in quanto gli interventi ivi contemplati corrisponderebbero a quelli indicati negli allegati A e B del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), volti a rendere maggiormente fruibile il bene paesaggistico, o idonei ad arrecarvi un vulnus, in quanto caratterizzati o dal presupposto della mancanza di alterazione permanente e irreversibile dello stato dei luoghi ovvero da quello della facile rimozione delle strutture. D'altronde, anche la relazione illustrativa del menzionato d.P.R. n. 31 del 2017 delinea il rapporto tra gli artt. 149 e 146 del cod. beni culturali, chiarendo che un intervento può essere ritenuto rilevante in questo ambito solo quando può arrecare pregiudizio al bene paesaggistico, con la conseguenza che il sacrificio della proprietà e dell'iniziativa economica deve trovare un limite logico, ragionevole e proporzionato.

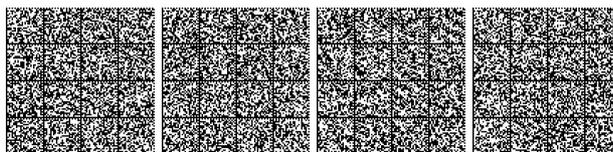
In conclusione, la norma impugnata non potrebbe violare il principio di copianificazione, in quanto individuerrebbe fattispecie insuscettibili di produrre modificazione dei beni paesaggistici che alterino i caratteri naturalistici e storico-morfologici tutelati dalla norma.

2.6.- Anche le censure attinenti all'art. 29, comma 1, lettera a), della medesima legge regionale sarebbero infondate, dal momento che l'intervento ivi contemplato sarebbe comunque soggetto al regime di cui all'art. 146 del cod. beni culturali.

2.7.- In relazione agli artt. 37 e 38 della legge reg. in esame che disciplinano, rispettivamente, le procedure per la permuta e l'alienazione dei terreni civici e per il trasferimento dei diritti di uso civico su altri terreni comunali, la Regione autonoma resistente chiarisce che l'adozione del decreto assessoriale di autorizzazione a disporre di detti beni è subordinata alla valutazione degli aspetti paesaggistici effettuata dalla Regione e dal Ministero in occasione dell'elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale o, in fase anticipata, attraverso singoli accordi di copianificazione, come richiesto da questa Corte nella sentenza n. 210 del 2014.

Inoltre, la procedura delineata dalle suddette norme non limiterebbe l'attività congiunta al riconoscimento dell'assenza di valori paesaggistici determinati dall'uso civico, bensì «alla valutazione degli aspetti paesaggistici», come enunciato nella parte iniziale, che potrebbe portare a dettare apposite prescrizioni, ai sensi dell'art. 143, o a riproporre un vincolo paesaggistico e ambientale, ai sensi degli artt. 136 e ss. del d.lgs. n. 42 del 2004.

Con riferimento all'asserito erroneo richiamo dell'art. 156, comma 1, cod. beni culturali, esso sarebbe in realtà coerente con la configurazione di un accordo di copianificazione quale anticipazione dell'adeguamento del piano paesaggistico regionale e con la conseguente riconducibilità all'intesa di cui all'art. 143, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, ivi richiamata.



Infine, anche l'art. 39 impugnato dovrebbe essere interpretato nel senso di subordinare l'autorizzazione alla sde-manializzazione alla valutazione degli aspetti paesaggistici non necessariamente connessi all'esistenza dell'uso civico effettuata dalla Regione e dal Ministero in occasione dell'elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale o, in fase anticipata, attraverso singoli accordi di copianificazione.

3.- In prossimità dell'udienza pubblica la Regione autonoma della Sardegna ha depositato il parere del Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo del 3 maggio 2018 reso, a sua richiesta, in merito alla portata applicativa della legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi).

Il Presidente del Consiglio dei ministri, nella memoria illustrativa, ha replicato alle eccezioni di inammissibilità sollevate e ribadito le argomentazioni a sostegno della illegittimità delle disposizioni impuginate, contestando l'interpretazione della Regione autonoma volta a "dequotarne" la portata precettiva.

### *Considerato in diritto*

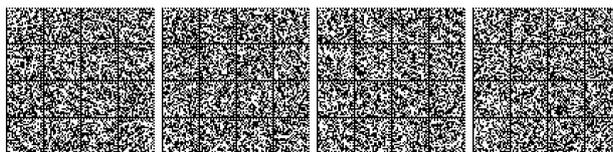
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha pro-mosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, 29, comma 1, lettera *a*), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e successive integrazioni e modificazioni, in particolare all'art. 3, primo comma, lettera *n*), e in relazione agli artt. 135 e 143 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).

L'art. 13, comma 1 della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017 - che aggiunge le lettere *i-bis* e *i-ter* al comma 2 dell'art. 10-*bis* della legge della Regione autonoma della Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale) - esclude dal vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi «gli interventi relativi alla realizzazione di parcheggi che non determinino alterazione permanente e irreversibile dello stato dei luoghi e le strutture di facile rimozione a servizio della balneazione e della ristorazione, preparazione e somministrazione di bevande e alimenti, e finalizzate all'esercizio di attività sportive, ludico-ricreative direttamente connesse all'uso del mare e delle acque interne»; nonché «le infrastrutture puntuali di facile rimozione a servizio delle strutture di interesse turistico-ricreativo dedicate alla nautica».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la menzionata disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia «tutela dell'ambiente, dell'eco-sistema e dei beni culturali», in quanto interverrebbe unilateralmente e non con la pianificazione condivisa prevista, per i beni vincolati, dagli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che costituiscono norme di grande riforma economica-sociale vincolanti anche le Regioni ad autonomia speciale.

Anche l'art. 29, comma 1, lettera *a*), della medesima legge reg. Sardegna n. 11 del 2017 - che modifica l'art. 38 della legge Regione autonoma della Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposi-zioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio) - il quale prevede il trasferimento del patrimonio edilizio esistente mediante interventi di demolizione e ricostruzione con differente localizzazione degli edifici ricadenti «all'interno delle zone urbanistiche omogenee E ed H ed interne al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'articolo 142, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), ed *i*)» del decreto legislativo n. 42 del 2004, sarebbe lesivo degli stessi parametri per analoghe ragioni.

1.2.- Sono inoltre impugnati gli artt. 37, 38 e 39 della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, che modificano, rispet-tivamente, gli artt. 18 e 18-*ter* della legge Regione autonoma della Sardegna 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1, concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda), e vi aggiungono l'art. 18-*quater*, poiché subordinano il decreto di autorizzazione alla alienazione, alla permuta o alla sde-manializzazione dei terreni civici ad un accordo che riconosca l'assenza di valori paesaggistici determinati dall'uso civico.



Secondo il ricorrente, essi lederebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», e l'art. 3, primo comma, lettera *n*), dello statuto speciale, in relazione all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, in quanto vincolerebbero il potere dell'amministrazione statale di valutazione degli aspetti paesaggistici delle aree coperte da usi civici, per le quali la stessa norma prevede che i Consigli comunali richiedono la sclassificazione.

Le richiamate disposizioni sarebbero inoltre censurabili anche per il richiamo non appropriato all'art. 156, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, che introdurrebbe una nuova figura di potere sostitutivo ministeriale, da esercitarsi nel caso in cui non sia stato stipulato l'accordo di copianificazione previsto da dette disposizioni entro novanta giorni dalla delibera del Consiglio comunale.

2.- La Regione autonoma della Sardegna ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso in quanto è stato formulato non tenendo conto delle norme statutarie che le conferiscono «competenza legislativa primaria ed esclusiva in materia» e, comunque, per non essere state illustrate le ragioni per le quali non troverebbero applicazione le norme speciali statutarie. Ha inoltre eccepito la carenza di interesse all'impugnativa in esame e, in particolare, l'omessa indicazione dell'ipotetico pregiudizio per l'interesse pubblico conseguente alla «esecuzione delle norme impugnate».

Risulterebbero infine genericamente evocati i parametri violati, in assenza di un adeguato supporto argomentativo.

2.1.- Le eccezioni sollevate dalla Regione autonoma resistente non sono fondate.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare, anche di recente, proprio con riferimento alla Regione autonoma della Sardegna, che «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato [e che ] le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma della Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 51 del 2006)» (sentenza n. 103 del 2017).

Parimenti infondate sono le ulteriori eccezioni preliminari sollevate dalla Regione resistente, ossia la carenza di interesse alla proposizione dell'impugnativa - e, in particolare, l'omessa indicazione dell'ipotetico pregiudizio per l'interesse pubblico derivante dalla norma in esame - e la carente argomentazione in ordine alle censure.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, difatti, il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (*ex multis*, sentenze n. 195 del 2017, n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015). Nel caso in esame, l'asserita lesione dei criteri di ripartizione delle competenze legislative statali giustifica l'impugnativa in esame.

Del pari da respingere è l'ultima eccezione di inammissibilità circa la carenza di motivazione. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione autonoma della Sardegna, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sufficientemente motivato le ragioni per le quali le disposizioni impugnate sarebbero contrarie alle norme di grande riforma economico-sociale, specificamente individuate, in materia di tutela dell'ambiente.

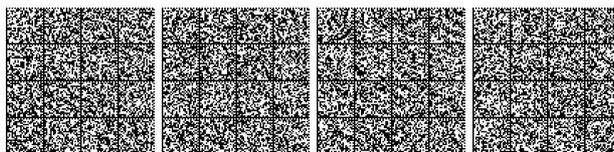
3.- Venendo al merito, è necessario sinteticamente premettere l'evoluzione delle norme regionali e statali, da cui emerge la stretta interrelazione logica e cronologica tra le stesse.

In seguito all'entrata in vigore del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431 - che ha, tra l'altro, previsto l'obbligo per le Regioni di sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale i beni e le aree vincolate mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali -, la legge reg. Sardegna n. 45 del 1989 ha previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici.

Dopo la proposta di piano di cui all'art. 11 della menzionata legge regionale, è stata adottata la legge della Regione autonoma della Sardegna 7 maggio 1993, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45, recante «Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale»), che, tra l'altro, ha individuato, introducendo l'art. 10-*bis* nella legge reg. n. 45 del 1989, una serie di beni tutelati con vincolo di integrale conservazione delle caratteristiche naturali e, pertanto, inedificabili.

In sostanza, nella menzionata disposizione la Regione autonoma ha dato attuazione alle norme di salvaguardia previste dagli artt. 1-*bis* e 1-*ter* del d.l. n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 431 del 1985, sui beni assoggettati a vincolo dall'art. 1 dello stesso decreto-legge, trasformandoli in divieti di edificazione.

Il legislatore regionale ha individuato aree e interventi esclusi dal suddetto vincolo nel successivo comma 2 del medesimo art. 10-*bis*, nel quale l'art. 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, oggi impugnato, ha inserito le lettere *i-bis* e *i-ter*.



Successivamente, il d.lgs. n. 42 del 2004 ha recepito nell'art. 142, comma 1, l'elenco dei beni paesaggistici già individuati nella legge n. 431 del 1985, sottoponendoli a pianificazione paesaggistica regionale (art. 143, comma 1, lettera *c*) e, con le successive modifiche normative (decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 156, recante «Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali» e decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, recante «Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio»), li ha assoggettati alla pianificazione paesaggistica condivisa. L'art. 135 cod. beni culturali, nel testo in vigore dal 2008, stabilisce difatti, all'ultimo periodo del comma 1, l'obbligo dell'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Regioni, «limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*)», nelle forme previste dal medesimo articolo 143». Si tratta degli «immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136» (lettera *b*), delle «aree di cui al comma 1 dell'articolo 142» (lettera *c*) - e cioè delle «[a]ree tutelate per legge», tra le quali i territori costieri, i territori contermini ai laghi, i fiumi, i parchi, le zone gravate da usi civici, le zone umide e quelle di interesse archeologico - e degli «ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera *c*)» (lettera *d*).

Con la legge della Regione autonoma della Sardegna 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale), l'odierna resistente ha fatto propria questa disciplina statale paesistico-ambientale ed ha introdotto misure di salvaguardia finalizzate alla redazione del nuovo piano paesistico regionale, qualificando quest'ultimo quale «principale strumento della pianificazione territoriale regionale ai sensi dell'articolo 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [...] al fine di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio» (art. 1, comma 1), che «assume i contenuti di cui all'articolo 143 del decreto legislativo n. 42 del 2004» (art. 1, comma 2).

4.- Tanto premesso, le questioni sollevate nei confronti degli artt. 13, comma 1, e 29, comma 1, lettera *a*), della legge reg. della Sardegna n. 11 del 2017, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e in relazione agli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, sono fondate.

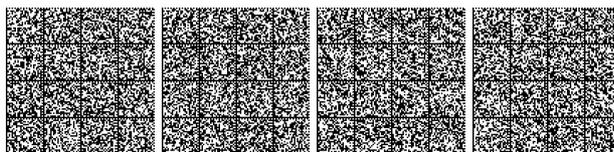
Dal momento che, come dianzi illustrato, i beni elencati nell'art. 142, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 e quelli indicati nell'art. 10-*bis* della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989 sostanzialmente coincidono, la disposizione impugnata - che esclude dal «vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi», previsto dal medesimo art. 10-*bis*, determinati interventi - contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135 e 143, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 42 del 2004.

Nelle fattispecie in esame la Regione autonoma resistente ha, difatti, proceduto in via unilaterale, e non attraverso la pianificazione condivisa conformemente a quanto previsto dai citati artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. Questa Corte ha già riconosciuto a tali disposizioni il rango di norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 103 del 2017, n. 210 del 2014 e n. 308 del 2013); in ogni caso, in presenza di più competenze, quale quella dello Stato in materia ambientale, e quella della Regione autonoma della Sardegna in materia edilizia ed urbanistica, così intrecciate ed interdipendenti in relazione alla fattispecie in esame, la concertazione in sede legislativa ed amministrativa risulta indefettibile per prevenire ed evitare aporie del sistema.

Come sopra ricordato, questa Corte ha già avuto modo di affermare, proprio con riferimento alla Regione autonoma della Sardegna, che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, aggiungendo che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007).

Non è di per sé rilevante, quindi, che l'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna conferisca a quest'ultima la competenza legislativa primaria in materia di «edilizia ed urbanistica», ancorché - come chiarito dall'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna) - essa riguardi non solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali.

Il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria dell'autonomia speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico-sociali». E ciò anche sulla base - per quanto qui viene in rilievo - del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali e culturali. Da ciò deriva che il legislatore della Regione autonoma della Sardegna non può esercitare unilateralmente la propria competenza statutaria nella materia edilizia e urbanistica quando siano in gioco interessi generali riconducibili alla predetta competenza esclusiva statale e risultino in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale.



Neppure è dirimente l'asserita coincidenza, evidenziata dalla resistente, delle disposizioni impugnate con quanto stabilito negli allegati A (Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica) e B (Elenco di interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato) del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), in quanto la semplice novazione della fonte normativa costituisce comunque causa di illegittimità della disposizione regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 110 del 2018, n. 234 e n. 40 del 2017 e n. 195 del 2015).

Inoltre, con riguardo all'art. 29, comma 1, lettera *a*), la violazione del parametro evocato dal Presidente del Consiglio dei ministri si manifesta anche in quanto la norma censurata legittima interventi di demolizione e ricostruzione, con differente localizzazione degli edifici situati in aree ricadenti all'interno delle zone urbanistiche omogenee E e H e interne al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'art. 142, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), e *i*) del d.lgs. n. 42 del 2004. In tal modo, infatti, attraverso il previo mutamento della disciplina inerente a tali zone urbanistiche si viene a svuotare la competenza esclusiva dello Stato finalizzata a determinare i criteri con cui intervenire negli ambiti ambientali e paesistici.

5.- Anche le questioni promosse nei confronti degli artt. 37, 38 e 39 della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e in relazione all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché all'art. 3, primo comma, lettera *n*), dello statuto speciale, sono fondate.

Non può essere, difatti, accolta la difesa della Regione autonoma resistente secondo cui le norme censurate farebbero applicazione dell'art. 143, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, e in particolare del procedimento facoltativo dell'intesa «per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici». L'intesa, infatti, deve precedere l'eventuale trasposizione normativa di rango primario e non può essere, come è ovvio, predeterminata unilateralmente nei contenuti con legge della Regione autonoma.

Esaminando fattispecie sostanzialmente analoghe in riferimento al medesimo parametro, questa Corte ha affermato che «la conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale» avviene attraverso «la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno “naturalmente” parte» (sentenza n. 103 del 2017).

Peraltro, le disposizioni previste dagli artt. 37, 38 e 39 della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, oltre che emanate unilateralmente, riguardano una competenza che non appartiene, e non è mai appartenuta, alla Regione autonoma della Sardegna, poiché «nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione - sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva - e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 [...], il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia “agricoltura e foreste” di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche» (sentenza n. 113 del 2018).

La competenza regionale nella materia degli usi civici deve essere intesa come legittimazione a promuovere, ove ne ricorrano i presupposti, i procedimenti amministrativi finalizzati alle ipotesi tipiche di sclassificazione previste dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751) e dal relativo regolamento di attuazione (Regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 recante «Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno»), nonché quelli inerenti al mutamento di destinazione.

Al contrario, «[u]n bene gravato da uso civico non può essere [...] oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, “che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione” (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)» (sentenza n. 113 del 2018).

Le disposizioni in esame risultano, dunque, in contrasto con la legge n. 1766 del 1927 e con il r.d. n. 332 del 1928 che la attua, in quanto regolano la disciplina di istituti di natura civilistica comportanti il regime dei beni da sottrarre al vincolo paesistico-ambientale.



Dette disposizioni, come già rilevato nella sentenza n. 113 del 2018, non sono state abrogate o emendate dalla recente legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), che non ha «modificato il procedimento di sclassificazione e mutamento di destinazione contemplato dalle richiamate disposizioni».

In ordine a tale novella legislativa, non ancora in vigore al momento del ricorso statale, la resistente ha prodotto un parere dell'ufficio legislativo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo del 3 maggio 2018, senza accompagnarlo con ulteriori deduzioni. Detto parere conferma il principio secondo cui la valutazione ambientale e paesaggistica dei beni civici deve essere effettuata attraverso una complessiva copianificazione, evitando interventi settoriali e per di più antecedenti alla medesima pianificazione concertata.

È utile comunque sottolineare che l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 stabilisce che: «[i]l regime giuridico dei beni [collettivi] resta quello della inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale», mentre il successivo comma 6 ribadisce che il vincolo paesaggistico *ex lege* sui beni civici, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 42 del 2004, «garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio». Enunciato, quest'ultimo, che collide diametralmente con le ipotesi contenute nelle disposizioni impugnate relative alla permuta, al trasferimento e alla perdita di conformazione fisica e di destinazione funzionale.

Le norme impugnate contrastano, dunque, con il presupposto indefettibile della previa "sclassificazione", che può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche, nel cui ambito procedimentale precedentemente richiamato è oggi ricompreso anche il concerto tra Regione e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (sentenze n. 113 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014).

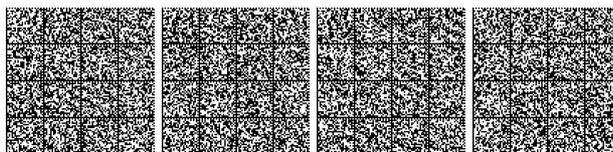
Certamente il principio indefettibile della pianificazione condivisa non consente al legislatore regionale di pregiudicare normativamente contenuti e moduli procedimentali della suddetta copianificazione e neppure di imporre allo Stato, attraverso il menzionato art. 39, comma 9, l'esercizio di un potere sostitutivo finalizzato ad attuare le unilaterali prescrizioni regionali.

Nondimeno è necessario chiarire che la difesa formulata dalla Regione autonoma della Sardegna - secondo cui l'impossibilità per la stessa di adottare atti di disposizione del patrimonio civico renderebbe impossibile governare il territorio in modo dinamico e rispondente ai bisogni della collettività - risulta priva di fondamento, poiché l'ordinamento non prevede solo una tutela statica del demanio civico.

Fermo restando che «l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alla Regione - e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione - di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti [condominiali degli utenti], estinguendoli, modificandoli o alienandoli [e che] un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, "che lo assimila ad un bene appartenente al demanio [...]" (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)» (sentenza n. 113 del 2018), quando sono presenti preminenti interessi di carattere generale, l'utilizzazione dei terreni gravati da uso civico può essere modificata attraverso l'istituto all'uopo previsto dalla predetta legge n. 1766 del 1927 e dal relativo regolamento di attuazione, e cioè mediante il mutamento di destinazione.

È stato già affermato da questa Corte che «[i]n tale prospettiva, il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico» quando avviene «attraverso la valutazione delle autorità competenti. Queste ultime [...] devono essere oggi individuate nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e nella regione (in tal senso, sentenza n. 210 del 2014)» (sentenza n. 103 del 2017).

In conclusione, è proprio la pianificazione ambientale e paesaggistica, esercitata da Stato e Regione, secondo le condivise modalità specificate da questa Corte (sentenza n. 210 del 2014), la sede nella quale eventualmente può essere modificata, attraverso l'istituto del mutamento di destinazione, l'utilizzazione dei beni d'uso civico per nuovi obiettivi e - solo in casi di particolare rilevanza - per esigenze di adeguamento a situazioni di fatto meritevoli di salvaguardia sulla base di una valutazione non collidente con gli interessi generali della popolazione locale. Infatti, il mutamento di destinazione «ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria» (sentenza n. 113 del 2018). La *ratio* di tale regola è nell'attribuzione alla collettività e agli utenti del bene d'uso civico, *uti singuli et cives*, del potere di vigilare a che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi alla pianificazione paesistico ambientale che l'ha determinata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, 29, comma 1, lettera a), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180178

N. 179

*Ordinanza 4 - 26 luglio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Autorizzazione agli amministratori straordinari delle Province alla proroga dei contratti dei lavoratori a tempo determinato - Ripristino della diaria di missione al personale dell'Agenzia ARGEA Sardegna - Ripiano del disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario.**

- Legge della Regione autonoma della Sardegna 5 dicembre 2016, n. 32 (Variazioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018 ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie), artt. 1, commi 24 e 40, e 3, commi 1 e 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

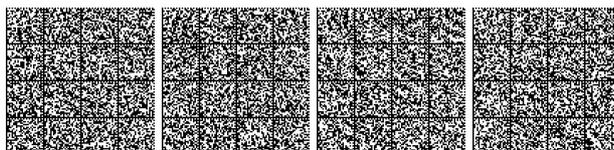
*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 24 e 40, e 3, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma della Sardegna 5 dicembre 2016, n. 32 (Variazioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018 ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche



ed integrazioni, e disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 febbraio 2017, depositato in cancelleria l'8 febbraio 2017, iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udito nella camera di consiglio del 4 luglio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con ricorso depositato l'8 febbraio 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 24 e 40, e 3, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma della Sardegna 5 dicembre 2016, n. 32 (Variazioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018 ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, e 81, terzo comma, della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), in relazione all'art. 4, comma 9-*bis*, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125, e all'art. 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

che, secondo il ricorrente, l'art. 1, comma 24, della legge reg. Sardegna n. 32 del 2016, laddove consente la proroga sino al 31 dicembre 2018 non solamente per i contratti stipulati ai sensi dell'art. 4, comma 9, del d.l. n. 101 del 2013, ma anche per quelli conclusi ai sensi dell'art. 4, comma 9-*bis* dello stesso decreto, violerebbe sia gli artt. 3, 4 e 5 dello statuto speciale, in quanto la Regione autonoma della Sardegna non disporrebbe di competenza legislativa esclusiva o concorrente in materia, sia l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., il quale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile», sia l'art. 117, terzo comma, Cost., che parimenti riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica;

che l'art. 1, comma 40, della legge reg. Sardegna n. 32 del 2016, laddove prevede, con decorrenza dal 1° gennaio 2016, il ripristino, per tutto il personale in servizio e operante presso l'Agenzia regionale sarda per la gestione e l'erogazione degli aiuti in agricoltura (ARGEA), della diaria di missione relativamente allo svolgimento delle attività ispettive, violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto non vi sarebbe alcuna previsione che assicuri la copertura finanziaria della relativa spesa;

che, infine, l'art. 3, commi 1 e 2, della medesima legge reg. Sardegna n. 32 del 2016, nella parte in cui provvede a ripianare soltanto fittiziamente il disavanzo tecnico già previsto dalla legge della Regione autonoma della Sardegna 11 aprile 2016, n. 6, recante «Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018» - già oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 81 Cost., con sentenza n. 6 del 2017 - violerebbe l'obbligo di provvedere alla copertura della spesa previsto dall'art. 81, terzo comma, Cost., e il principio di equilibrio del bilancio stabilito dall'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011;

che, con atto depositato il 17 marzo 2017, si è costituita in giudizio la Regione autonoma della Sardegna, deducendo l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza delle questioni sollevate;

che, successivamente, il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri in data 22 novembre 2017, ha rinunciato al ricorso;

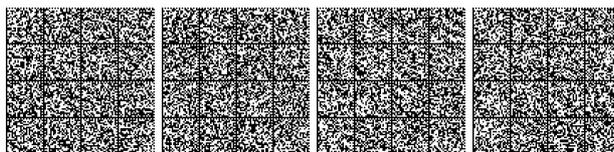
che tale rinuncia è stata accettata dalla Regione autonoma della Sardegna.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso indicato in epigrafe;

che detta rinuncia è stata accettata dalla Regione autonoma della Sardegna;

che la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180179

N. 180

*Sentenza 10 - 27 luglio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali - Codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati - Astensione del difensore nei procedimenti e processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare - Possibilità di procedere malgrado l'astensione solo ove l'imputato lo chieda espressamente, con conseguente obbligo, per il difensore, di assicurare la propria prestazione professionale.**

- Legge 13 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), art. 2-*bis*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

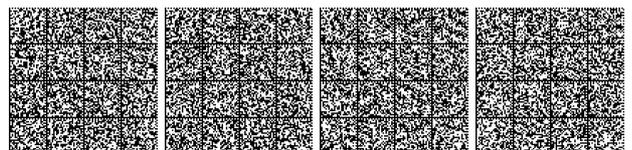
*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis* della legge 13 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), promossi dal Tribunale



ordinario di Reggio Emilia, con ordinanze del 23 maggio e del 13 giugno 2017, iscritte rispettivamente ai nn. 75 e 76 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di P. R., di P. V., di G. B. e di M. V., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'Unione delle Camere Penali Italiane;

udito nella udienza pubblica del 4 luglio 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Gaetano Pecorella per P. V., per M. V. e per l'Unione delle Camere Penali Italiane, Luca Andrea Brezigar per P. R., Beniamino Migliucci per G. B. e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

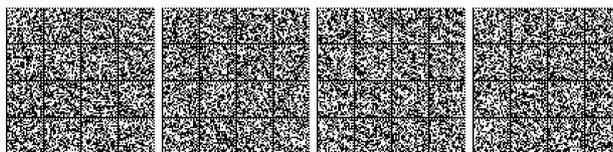
1.- Il Tribunale ordinario di Reggio Emilia, con ordinanza del 23 maggio 2017 (r.o. n. 75 del 2018), ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 3, 13, 24, 27, 70, 97, 102 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis* della legge 13 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), nella parte in cui consente che il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati (valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con delibera n. 07/749 del 13 dicembre 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3 del 2008) stabilisca (art. 4, comma 1, lettera *b*) che nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare o di detenzione, analogamente a quanto previsto dall'art. 420-*ter*, comma 5, del codice di procedura penale, si proceda malgrado l'astensione del difensore solo ove l'imputato lo consenta.

Il rimettente - premesso che innanzi a sé si sta celebrando un processo con centocinquanta imputati per il reato di associazione per delinquere «di stampo 'ndranghettistico» e di molteplici reati fine - riferisce che all'udienza del 23 maggio tutti i difensori, con il consenso degli imputati in stato di custodia cautelare in carcere, hanno aderito all'astensione proclamata dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura (OUA).

Il tribunale ordinario dà atto di aver - in una precedente analoga occasione - investito la Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali (da ora: la Commissione) perché si pronunciasse su una serie di temi; in particolare, se il rinvio dell'udienza - sulla base della previsione del codice di autoregolamentazione che consente agli avvocati di dare corso alla dichiarazione di astensione in un processo con rilevante numero di imputati detenuti (oltre venti), in qualche caso sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* della legge 26 aprile 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), là dove gli imputati prestino il consenso all'iniziativa dei propri difensori - presenti profili da sottoporre in via preliminare all'autonoma valutazione della Commissione affinché la stessa possa rivalutare il consenso dato al codice di autoregolamentazione, sulla base degli strumenti e delle forme che alla stessa Commissione sono conferiti dalla legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Il rimettente - dopo aver esaminato la normativa risultante dalla disposizione censurata (art. 2-*bis* della legge n. 146 del 1990) e dall'art. 4, primo comma, lettera *b*), del codice di autoregolamentazione - dà poi conto ampiamente della sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 27 marzo 2014 - 29 settembre 2014, n. 40187, che, per un verso, ha ribadito la valenza cogente erga omnes delle norme del codice di autoregolamentazione aventi forza e valore di normativa secondaria e regolamentare; per altro verso, ha escluso la configurabilità nell'attuale assetto normativo di un potere giudiziale di bilanciamento tra il diritto all'astensione e gli altri diritti e valori di rilievo costituzionale, essendo tale bilanciamento già stato operato dal legislatore.

Il Tribunale rimettente, dopo aver precisato che la legge, integrata dal codice di autoregolamentazione approvato dalla Commissione, consente ai difensori nei processi penali di astenersi anche in processi con detenuti in custodia cautelare, a meno che gli imputati non chiedano espressamente che si proceda nonostante i difensori abbiano aderito all'astensione collettiva dalle udienze, afferma che la questione di legittimità costituzionale «è rilevante in relazione alla decisione che il tribunale deve adottare di disporre il rinvio dell'odierna udienza nella quale tutti i difensori hanno ritualmente dichiarato di aderire all'astensione collettiva proclamata dall'associazione delle Camere penali». Pertanto, in presenza di un'astensione collettiva conforme al codice di autoregolamentazione, «il tribunale secondo il diritto vivente non ha alcuna possibilità di valutare autonomamente la legittimità dell'astensione e di bilanciare il diritto all'astensione con altri beni e valori costituzionalmente rilevanti ma deve disporre il rinvio, nonostante sia evidente il pregiudizio per altri fondamentali diritti della persona e del cittadino imputato, producendo conseguentemente gli effetti che si connettono al rinvio determinato dall'astensione dei difensori».



Il rimettente reputa illegittima la disciplina che è chiamato ad applicare in quanto i valori costituzionali - quali la libertà personale, il diritto di difesa dell'imputato in vinculis, il giusto processo, la garanzia che il processo con imputati detenuti si svolga in tempi compatibili con la presunzione di non colpevolezza e quindi il giusto temperamento tra esigenze di sicurezza, tempi processuali e tempi della custodia - risultano considerati come subvalenti rispetto al diritto di astensione.

Secondo il Collegio rimettente vi sarebbe violazione dell'art. 13, primo e quinto comma, Cost. in relazione all'art. 27 Cost., nella parte in cui stabilisce l'inviolabilità della libertà personale e la rigorosa definizione per via legislativa dei casi in cui l'imputato deve essere sottoposto a misura di custodia cautelare in carcere durante lo svolgimento del processo. L'imputato non può subire il protrarsi della restrizione della libertà personale per motivi diversi da quelli considerati espressamente dalla legge, con riferimento a quegli essenziali interessi pubblici che giustificano, per l'imputato, presunto non colpevole, il ricorso alla custodia cautelare in carcere. La presunzione di non colpevolezza che accompagna l'imputato fino al momento della sentenza definitiva comporta che non solo i casi di restrizione della libertà per esigenze processuali e di sicurezza nella fase processuale siano tassativamente definiti dalla legge, ma anche che la stessa durata della custodia sia fissata dal legislatore nell'esclusiva considerazione delle esigenze che giustificano un ragionevole temperamento del diritto di libertà fino a sentenza irrevocabile. La tassatività dei casi di restrizione della libertà personale si estende anche alla durata della stessa, nel senso che le sole ragioni che possono giustificare per i tempi stabiliti dal legislatore la privazione della libertà devono essere espressamente considerate da quest'ultimo.

Sotto altro profilo, la disciplina dell'astensione dalle udienze degli avvocati in processi con imputati detenuti confliggerebbe con il quinto comma dell'art. 13 Cost., in relazione al principio di ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.), nonché al principio di subordinazione del giudice alla legge (art. 101 Cost.). Solo il legislatore potrebbe stabilire il tempo massimo assegnato all'autorità giudiziaria per concludere il processo a carico di imputati detenuti. Il legislatore ha previsto un termine massimo per la pronuncia di una sentenza irrevocabile con imputato detenuto, temperando le esigenze cautelari e l'esigenza pubblica di perseguire i reati con il diritto alla libertà personale.

Nei processi con imputati detenuti la custodia cautelare non può oltrepassare, in relazione a tutti i gradi di giudizio, i termini di durata complessiva fissati nell'ultimo comma dell'art. 303 cod. proc. pen. Ciò significa che il rinvio delle udienze nel primo grado di giudizio, a seguito dell'astensione dei difensori nei processi con imputati detenuti, non sarebbe affatto neutro, quanto agli effetti sulla possibilità di definire il giudizio nei diversi gradi entro i termini massimi complessivi, ma finisce con l'erodere il tempo che il legislatore ha ritenuto e assegnato come ragionevole per definire tempestivamente il processo prima della scadenza dell'invalidabile termine cumulativo dei termini massimi di fase.

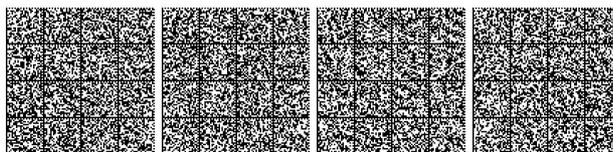
L'ordinanza di rimessione mette anche in evidenza la torsione che la norma sull'astensione dalle udienze con imputati detenuti produce sul diritto di difesa. Far dipendere dall'imputato detenuto la scelta di consentire al proprio difensore se astenersi, o meno, metterebbe sullo stesso piano soggetti che sono su un piano diverso, imponendo all'imputato detenuto, e quindi in condizioni di minorità, una scelta estranea al proprio interesse, che sarebbe quello alla definizione più rapida possibile del processo.

Vi sarebbe poi violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza della previsione normativa che finisce, nel solo caso degli avvocati, con attribuire alla manifestazione di protesta e alla rivendicazione di categoria un peso abnorme e sproporzionato, ben diverso e superiore rispetto a quello di altre categorie di lavoratori autonomi e professionisti.

Ancora sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza, l'ordinanza considera che la legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali prevede una ben più cogente disciplina dello sciopero dei dipendenti del Ministero della giustizia, addetti al servizio di assistenza all'udienza penale. Le prestazioni che tali dipendenti sono tenuti ad assicurare ai sensi degli artt. 1 e 2 della legge n. 146 del 1990, pur in costanza di astensione, sono sia l'assistenza alle udienze di convalida di arresti e fermi, sia le udienze con imputati detenuti. Anche il codice di autoregolamentazione dello sciopero dei magistrati stabilisce che l'astensione non è consentita nei procedimenti e processi con imputati detenuti.

Un ultimo profilo di intrinseca irragionevolezza della norma impugnata sta nel fatto che il codice di autoregolamentazione prevede, alla lettera a) dello stesso art. 4, il divieto di astensione degli avvocati nei casi di assistenza al compimento degli atti di perquisizione e sequestro, alle udienze di convalida dell'arresto e del fermo, a quelle afferenti a misure cautelari, agli interrogatori ex art. 294 cod. proc. pen., all'incidente probatorio ad eccezione dei casi in cui non si verta in ipotesi di urgenza, come ad esempio di accertamento peritale complesso, al giudizio direttissimo e al compimento degli atti urgenti di cui all'art. 467 cod. proc. pen.

Le differenze tra gli istituti sopra indicati e i processi con imputati detenuti non appaiono, al Tribunale rimettente, tali da giustificare la disciplina differenziata.



2.- Il medesimo Tribunale ordinario di Reggio Emilia, con successiva ordinanza del 13 giugno 2017 (r.o. n. 76 del 2018), ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 3, 13, 24, 27, 70, 97, 102 e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 2-*bis* della legge n. 146 del 1990, in termini e per motivi analoghi a quelli espressi nella precedente ordinanza.

Osserva, in particolare, il Tribunale rimettente che l'ulteriore proclamazione dell'astensione collettiva - la quinta in cinque mesi e mezzo - ha riguardato le udienze dal 12 al 16 giugno 2017, nel cui intervallo cade l'udienza del 13 giugno.

Anche in relazione a tale ordinanza il rimettente precisa che la questione del citato art. 2-*bis* della legge n. 146 del 1990 è rilevante in relazione alla decisione che il tribunale deve adottare in ordine al rinvio dell'udienza del 13 giugno. Al riguardo sono ribadite le argomentazioni svolte nell'ordinanza r.o. n. 75 del 2018.

Parimenti, il Collegio sottolinea che non si può valutare il consenso dell'imputato al prolungamento della privazione della libertà personale oltre il tempo strettamente necessario alla celebrazione del processo. I tempi della custodia cautelare non possono essere ricondotti alla logica privatistica del consenso dell'avente diritto, essendo la durata della custodia cautelare regolata da norme imperative di diritto pubblico, rispetto alle quali, secondo i rispettivi codici di autoregolamentazione, non è ammessa alcuna interferenza della volontà dell'imputato.

3.- Con atto del 5 giugno 2018, è intervenuto nei giudizi di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto alla Corte di dichiarare inammissibili le questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale di Reggio Emilia.

In primo luogo, le questioni sarebbero inammissibili perché non avrebbero ad oggetto una norma di legge primaria, bensì una disposizione, come l'art. 4, comma 1, lettera *b*), del codice di autoregolamentazione, a cui la legge n. 146 del 1990 e la giurisprudenza (segnatamente la citata sentenza delle Sezioni unite penali n. 40187 del 2014) attribuiscono natura di fonte subprimaria, sostanzialmente regolamentare.

Le censure del rimettente, infatti, non riguarderebbero tanto l'art. 2-*bis* della legge n. 146 del 1990, nella parte in cui è rimesso ai codici di autoregolamentazione, valutati idonei, il contemperamento con i diritti della persona costituzionalmente tutelati; bensì si appuntano sulla modalità concreta con cui il codice in questione ha contemperato il diritto del difensore, discendente dalla libertà di associazione ex art. 18 Cost., di aderire a una protesta collettiva e quindi di astenersi dalle udienze, con i diritti fondamentali dell'imputato in stato di detenzione.

Conseguentemente, il giudice stesso avrebbe potuto procedere alla disapplicazione della disciplina di autoregolamentazione per contrasto con la legge n. 146 del 1990 e con i principi costituzionali invocati nell'ordinanza di rimessione.

Nel merito, la difesa dello Stato ritiene che la questione sia infondata. Ai sensi dell'art. 304, comma 6, cod. proc. pen., il termine di durata massima della custodia cautelare in una determinata fase è sospeso. Da ciò la difesa statale deduce che ci sarebbe un'adeguata remora a che l'imputato in stato di custodia cautelare accetti l'astensione del proprio difensore. La gravità della conseguenza della sospensione del termine richiederebbe che l'interessato manifesti il proprio consenso solo dopo attenta ponderazione.

4.- Con atti depositati in data 4 e 5 giugno 2018, si sono costituiti in entrambi i giudizi di legittimità costituzionale alcuni imputati nel giudizio *a quo* (V.P., P.R., G.B. e M.V.).

La difesa delle parti private sostiene che le questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale di Reggio Emilia siano inammissibili in quanto le censure si dirigono direttamente nei confronti della disciplina in concreto adottata dal codice di autoregolamentazione, il quale è un atto di normazione secondaria.

Il rimettente, inoltre, richiederebbe (inammissibilmente) una sentenza additiva non «a rime obbligate».

La difesa delle parti private pone, altresì, in rilievo un ulteriore profilo di inammissibilità incentrato sulla avvenuta sospensione solo delle due udienze del 23 maggio 2017 e del 13 giugno 2017, anziché di tutto il processo ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Nel merito, poi, non vi sarebbe la lesione del diritto dell'imputato detenuto in custodia cautelare, perché la disposizione censurata contiene un bilanciamento a favore di quest'ultimo, tant'è che se l'imputato chiede espressamente di procedere malgrado l'astensione del difensore, il diritto del difensore di astenersi recede. Peraltro, si osserva che in caso di rinvio per astensione in un processo con imputati sottoposti a custodia cautelare, si ha la sospensione dei relativi termini massimi di custodia cautelare e di prescrizione dei reati; ciò risponde all'esigenza di evitare che la forzata inattività processuale si risolva in un ingiustificato vantaggio per l'imputato.

5.- Con atto depositato in data 4 giugno 2018, è intervenuta nei giudizi di legittimità costituzionale l'Unione delle Camere Penali Italiane (d'ora in avanti: UCPI) chiedendo alla Corte, in primo luogo, di dichiarare l'ammissibilità dell'intervento e, poi, l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.



In punto di ammissibilità dell'intervento, si evidenzia innanzi tutto che l'UCPI è l'associazione riconosciuta come maggiormente rappresentativa dell'avvocatura penale, che promuove la conoscenza, la diffusione, la concreta realizzazione e la tutela dei valori fondamentali del diritto penale e del giusto processo. Inoltre, l'UCPI, che ha sottoscritto il codice di autoregolamentazione, afferma di avere un interesse specifico e qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

In punto di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale e di non fondatezza, l'UCPI formula argomentazioni analoghe a quelle svolte dalle parti costituite.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Reggio Emilia, con due ordinanze del 23 maggio 2017 e del 13 giugno 2017, di contenuto sostanzialmente analogo ed emesse nel corso dello stesso procedimento penale, ha sollevato, in riferimento a numerosi parametri (artt. 1, 3, 13, 24, 27, 70, 97, 102 e 111 della Costituzione), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis della legge 13 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), nella parte in cui consente che il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati - adottato in data 4 aprile 2007 dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura (di seguito: *OUA*) e da altre associazioni categoriali (Unione camere penali italiane-UCPI, Associazione nazionale forense-ANF, Associazione italiana giovani avvocati-AIGA, Unione nazionale camere civili-UNCC), valutato idoneo dalla Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali con delibera n. 07/749 del 13 dicembre 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3 del 2008 - stabilisca (all'art. 4, comma 1, lettera *b*) che nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare o di detenzione, analogamente a quanto previsto dall'art. 420-ter, comma 5, del codice di procedura penale, si proceda malgrado l'astensione del difensore solo ove l'imputato lo consenta.

In particolare, il Tribunale rimettente ritiene che sia violato l'art. 13, primo e quinto comma, Cost., in relazione all'art. 27 Cost., in quanto, derivando dal rinvio dell'udienza l'effetto della sospensione dei termini di custodia cautelare ai sensi dell'art. 304 cod. proc. pen., l'imputato, presunto non colpevole, subisce restrizioni della libertà personale per motivi diversi da quelli espressamente considerati dalla legge. La durata della custodia cautelare è fissata nell'esclusiva considerazione delle esigenze che giustificano una ragionevole limitazione del diritto della libertà personale fino alla sentenza irrevocabile. Non è quindi possibile che sia rimessa alla volontà dell'imputato la scelta in ordine alla restrizione della propria libertà personale, atteso che la durata della custodia cautelare in carcere può e deve dipendere dalla legge. Solo le esigenze cautelari e i tempi ragionevoli dell'accertamento giudiziale possono determinare la durata della custodia cautelare e non anche il rinvio dell'udienza per consentire al difensore di aderire all'astensione collettiva, che esprime un valore, pur tutelato a livello costituzionale, subvalente rispetto al diritto di libertà dell'imputato.

Inoltre, secondo il Tribunale rimettente è violato l'art. 13, quinto comma, Cost., in relazione al principio di ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.), nonché al principio di subordinazione del giudice alla legge e alla sovranità popolare (art. 101 Cost.), parametro da integrarsi con riferimento agli artt. 1, 70 e 102 Cost., in quanto è di esclusiva competenza del legislatore, espressione della sovranità popolare, stabilire il tempo massimo assegnato all'autorità giudiziaria per concludere il processo a carico di imputati detenuti, non potendo rilevare, sulla gestione e sulla durata dei tempi processuali, fattori diversi da quelli espressamente considerati dal legislatore nella previsione della ragionevole durata. Il rinvio delle udienze nel primo grado di giudizio, a seguito dell'astensione dei difensori nei processi con imputati detenuti, incide sulla definibilità dello stesso prima della scadenza dell'invalicabile termine complessivo di durata della custodia cautelare.

Ad avviso del rimettente, è altresì violato l'art. 24 Cost., sotto il profilo della lesione del diritto di difesa, in quanto far dipendere dall'assenso dell'imputato l'esercizio del diritto all'astensione dalle udienze del difensore, nella consapevolezza del "costo" che tale astensione determina per l'imputato, comporta una marcata alterazione della relazione tra quest'ultimo e il suo difensore.

Inoltre, sarebbe violato l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza, in quanto la censurata previsione normativa attribuisce, alla manifestazione di protesta e alla rivendicazione di categoria degli avvocati, «un peso abnorme e sproporzionato».

Parimenti, sarebbe violato, secondo il rimettente, l'art. 3 Cost., sotto il profilo della lesione del principio di uguaglianza, ponendosi in comparazione l'astensione collettiva degli avvocati con quella dei dipendenti del Ministero della giustizia addetti al servizio di assistenza all'udienza penale, nonché con quella dei magistrati, per i quali l'astensione non è consentita nei procedimenti e nei processi con imputati detenuti.



Il Tribunale denuncia, poi, la non giustificata diversità di disciplina prevista rispettivamente alla lettera *a*) e alla lettera *b*) dello stesso art. 4 del codice di autoregolamentazione, nonché la violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia (art. 97 Cost.).

2.- Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Reggio Emilia con le due menzionate ordinanze, sono in larga parte sovrapponibili e quindi si rende opportuna la loro trattazione congiunta mediante riunione dei giudizi.

3.- In entrambi i giudizi è intervenuta l'Unione delle Camere Penali Italiane (d'ora in avanti: UCPI), che non è parte in alcuno dei giudizi a quibus, chiedendo in via preliminare che il suo intervento sia dichiarato ammissibile.

4.- L'intervento è ammissibile.

È vero che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze allegatale alle sentenze n. 16 del 2017, n. 237 e n. 82 del 2013, n. 272 del 2012, n. 349 del 2007, n. 279 del 2006 e n. 291 del 2001), la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

Però a tale disciplina è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - quando l'intervento è spiegato da soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura.

In tal caso, ove l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente sia conseguenza immediata e diretta dell'effetto che la pronuncia della Corte costituzionale produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*, l'intervento è ammissibile (*ex multis*, sentenza n. 345 del 2005).

Nella specie si ha che la posizione dell'interveniente, pur estranea al giudizio *a quo*, è suscettibile di restare direttamente incisa dall'esito del giudizio della Corte. Infatti, l'interveniente è una delle associazioni che hanno sottoposto alla Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati, poi valutato idoneo dalla Commissione stessa con delibera n. 07/749 del 13 dicembre 2007, il cui art. 4, lettera *b*), è richiamato dal Tribunale di Reggio Emilia nell'ordinanza di rimessione.

È innegabile che un'eventuale pronuncia di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sul giudizio *a quo* produrrebbe necessariamente un'immediata incidenza sulla posizione soggettiva dell'UCPI, ente rappresentativo degli interessi della categoria degli avvocati penalisti.

Pertanto, l'UCPI è portatore di un interesse specifico a contrastare le prospettate questioni di legittimità costituzionale e non già di un interesse solo generico (*ex plurimis*, sentenza n. 178 del 2015 e allegata ordinanza letta all'udienza del 23 giugno 2015; sentenza n. 171 del 1996; ordinanza n. 200 del 2015 e allegata ordinanza letta all'udienza del 22 settembre 2015).

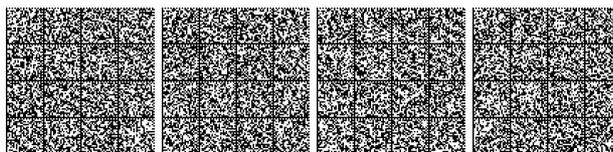
Deve quindi ritenersi ammissibile l'intervento dell'UCPI.

5.- Preliminarmente, la difesa delle parti private costituite ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità perché il tribunale ordinario *a quo*, con ciascuna delle due ordinanze di rimessione rese nello stesso procedimento penale in sede dibattimentale, ha sospeso non già l'intero giudizio, ma soltanto l'attività processuale che era prevista (e che altrimenti sarebbe stata compiuta) nelle udienze alle quali si riferiva la dichiarazione dei difensori di adesione all'astensione collettiva proclamata dall'OUA.

La prima ordinanza ha sospeso l'attività processuale dell'udienza del 23 maggio 2017 e non anche quella calendarizzata nelle udienze immediatamente successive, già in precedenza fissate. Parimenti, la seconda ordinanza ha sospeso l'attività processuale dell'udienza del 13 giugno 2017 e non anche quella delle udienze successive.

La questione che quindi si pone è se la sospensione limitata all'attività processuale - da svolgersi nelle udienze che hanno visto i difensori aderire all'astensione collettiva, proclamata dall'OUA ai sensi e con le modalità dell'art. 2-*bis* della legge n. 146 del 1990, e in occasione delle quali il tribunale ordinario era chiamato ad applicare la disposizione censurata - abbia inficiato, o no, la ritualità e quindi l'ammissibilità della (contestualmente) sollevata questione di costituzionalità in ragione della circostanza che la sospensione stessa non sia stata estesa anche a tutta l'attività processuale da svolgersi nelle udienze già fissate in date successive, pur non interessate dall'astensione collettiva.

6.- Questa Corte ha più volte ritenuto l'irrilevanza di ogni vicenda successiva all'ordinanza di rimessione, affermando che il giudizio incidentale, «una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente, non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato» (sentenza n. 120 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 264 del 2017, n. 242 e n. 162 del 2014).



Non di meno, nella specie, la vicenda processuale successiva alle ordinanze di rimessione ha innegabili punti di contatto con la sollevata eccezione di inammissibilità delle questioni di costituzionalità, dei quali non può non darsi conto.

Risulta dagli atti che la difesa delle parti private costituite ha proposto ricorso per cassazione avverso la prima ordinanza (quella del 23 maggio 2017), lamentando la «abnormità» - vizio di matrice giurisprudenziale deducibile con ricorso diretto ex art. 111, settimo comma, Cost. - per non aver il Tribunale rimettente sospeso l'intero giudizio e quindi sostenendo la nullità dell'attività processuale svolta nelle udienze successive al 23 maggio 2017.

La Corte di cassazione, sezione quinta penale, con la sentenza 30 marzo 2018 - 5 giugno 2018, n. 25124, ha accolto il ricorso argomentando sulla base di un precedente di quella stessa Corte (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 17 aprile 1996 - 3 luglio 1996, n. 8), che aveva ritenuto che il giudice rimettente (in specie, tribunale per il riesame), dopo aver sollevato una questione incidentale di costituzionalità in un procedimento penale a carico di un imputato detenuto in stato di custodia cautelare sospendendo l'intero giudizio, fosse privo di potestas decidendi e, quindi, non fosse competente a provvedere sull'istanza di scarcerazione per asserito, sopravvenuto, spirare di un termine di decadenza, essendo invece competente il giudice per le indagini preliminari. La citata sentenza n. 25124 del 2018 ha ritenuto che, parimenti, il rimettente Tribunale di Reggio Emilia non avesse più potestas decidendi dopo aver sollevato le questioni incidentali di legittimità costituzionale e quindi non potesse svolgere le attività processuali previste nelle udienze successive a quella del 23 maggio 2017 in cui era stato promosso l'incidente di costituzionalità. In questa parte - e solo in questa parte - l'ordinanza del 23 maggio 2017 è stata annullata dalla Corte di cassazione, come emerge dalla motivazione della pronuncia, nonché dalla testuale indicazione finale secondo cui, nell'ipotesi in cui le sollevate questioni di costituzionalità non fossero accolte da questa Corte, si avrebbe allora che il vizio dell'attività processuale svoltasi quando il giudizio avrebbe dovuto invece essere interamente sospeso - ossia nelle udienze successive a quella del 23 maggio 2017 - comporterebbe la nullità degli atti posti in essere dal tribunale ordinario con conseguente regressione del processo penale. È da escludere, quindi, che la Corte di cassazione abbia inteso annullare l'intera ordinanza di rimessione facendo venir meno l'atto di promovimento del giudizio incidentale di costituzionalità, che non è suscettibile di alcuna impugnazione, né può essere annullato da alcun giudice, spettando solo a questa Corte di verificarne la ritualità e l'idoneità ad attivare tale giudizio.

È in questo contesto fattuale e normativo che la difesa delle parti private costituite sostiene l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate sia con l'ordinanza del 23 maggio 2017, alla quale si riferisce la recente citata pronuncia della Corte di cassazione, sia con l'ordinanza del 13 giugno 2017, che invece né le parti costituite, né le parti intervenute hanno riferito essere stata impugnata con analogo ricorso per cassazione.

L'Avvocatura generale dello Stato, nella sua difesa orale, ha avversato tale sollevata eccezione sostenendone l'infondatezza.

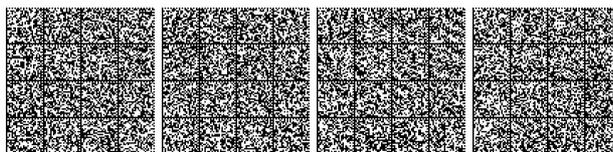
7.- L'eccezione - come correttamente deduce l'Avvocatura generale - è infondata.

Il giudizio incidentale di costituzionalità ha necessariamente carattere pregiudiziale nel senso che la relativa questione si pone come antecedente logico di altra questione che il giudice rimettente deve decidere (art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»). Ciò comporta che il giudice non può definire l'attività processuale fin quando questa Corte non abbia deciso la questione pregiudicante. Pertanto, il giudice - riservata la decisione della questione pregiudicata, sulla quale egli delibererà solo dopo che questa Corte costituzionale avrà deciso l'incidente di costituzionalità - «sospende il giudizio in corso» (art. 23, secondo comma, citato), nel disporre l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Nell'ipotesi, però, in cui il giudizio si svolga in distinti momenti o segmenti processuali, identificabili in ragione del fatto che la rilevanza della questione di costituzionalità possa ragionevolmente circoscriversi solo ad uno di essi, si ha che, pur restando che la pendenza della questione di costituzionalità condiziona la decisione dell'intero giudizio, è sufficiente che il giudice rimettente sospenda anche solo quel distinto momento processuale in cui la questione è rilevante, e che possa essere effettivamente isolato nella sequenza procedimentale del giudizio *a quo*.

Il citato art. 23 della legge n. 87 del 1953, interpretato alla luce del principio della ragionevole durata del processo che pervade ogni giudizio - civile, penale, o amministrativo che sia -, non esclude che il giudice rimettente possa limitare il provvedimento di sospensione al singolo momento o segmento processuale in cui il giudizio si svolge, ove solo ad esso si applichi la disposizione censurata e la sospensione dell'attività processuale non richieda di arrestare l'intero processo, che può proseguire con il compimento di attività rispetto alle quali la questione sia del tutto irrilevante. Resta fermo il controllo da parte di questa Corte dell'effettiva possibilità di circoscrivere la rilevanza della questione, che rimane pur sempre incidentale e che, come tale, è pregiudiziale rispetto ad una decisione del giudice rimettente.

Nel caso in esame, il giudizio penale pervenuto alla fase dibattimentale si articola in distinte udienze secondo un fitto calendario predeterminato tipico dei processi con numerosi imputati (cosiddetti maxi-processi). In ogni udienza, la presenza del difensore dell'imputato è necessaria, ma può accadere che specifiche udienze cadano nell'intervallo



temporale dell'astensione collettiva dalle udienze, proclamata da un'associazione categoriale della professione forense. La questione dello svolgimento, o no, di attività processuale in quell'udienza in ragione dell'adesione del difensore all'astensione collettiva si pone solo in riferimento a tale udienza e non anche nelle molte altre udienze non interessate da alcuna proclamazione di astensione collettiva. L'attività processuale in queste successive udienze è del tutto estranea alla questione di costituzionalità, nel senso che non è influenzata dal suo esito. È, quindi, possibile isolare - come distinti momenti o segmenti processuali - le udienze in cui ci sia stata, in concreto, l'adesione del difensore all'astensione collettiva. Solo con riferimento a queste udienze il giudice è chiamato ad applicare una normativa - quale appunto nella specie l'art. 2-*bis* della legge n. 146 del 1990, integrato dall'art. 4, comma 1, lettera *b*), del codice di autoregolamentazione - della cui legittimità costituzionale egli dubita e solo in queste udienze la pregiudizialità della questione incidentale di costituzionalità richiede che l'attività processuale sia sospesa. Sicché, il giudice non si trova di fronte a quella che sarebbe un'estrema alternativa tra rispettare il principio di legalità costituzionale, sollevando l'incidente di costituzionalità, al prezzo di determinare un arresto di tutto il processo, oppure proseguire nell'attività processuale per rispettare il principio della ragionevole durata del processo, tenendo in non cale un dubbio di legittimità costituzionale che pure egli nutre in ordine alla norma che va ad applicare.

Il principio di economia degli atti processuali, che deriva da quello di ragionevole durata del processo, verrebbe in sofferenza se il dubbio di costituzionalità in ordine ad un determinato atto processuale da compiere in una singola udienza - quello che dispone o nega il rinvio della stessa in ragione dell'adesione del difensore all'astensione collettiva - dovesse comportare una stasi generalizzata di ogni attività processuale anche nelle udienze su cui il dubbio di costituzionalità non rileva (perché il difensore può essere regolarmente presente in mancanza della proclamazione di alcuna astensione collettiva). Sarebbero frustrati sia il diritto dell'imputato alla rapida verifica processuale della presunzione di non colpevolezza, sia l'istanza punitiva riconducibile all'esercizio dell'azione penale che tende anch'essa alla rapida conclusione del processo.

Ciò è tanto più vero se l'imputato - così come nella specie - sia in stato di custodia cautelare, atteso che, secondo la giurisprudenza di legittimità (a partire da Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 6 luglio 1990 - 23 ottobre 1990, n. 9), il termine della sua durata massima, sia di fase che complessiva, non è suscettibile di sospensione per il solo fatto del promovimento dell'incidente di costituzionalità e della conseguente sospensione del giudizio.

8.- Le considerazioni finora espresse convergono verso un'interpretazione costituzionalmente adeguata dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 (nella parte in cui prevede che il giudice rimettente «sospende il giudizio in corso») - disposizione di rango primario, come tale anch'essa suscettibile di sindacato di costituzionalità (ordinanza n. 130 del 1971) - in sintonia, peraltro, con l'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale il quale - considerando l'ipotesi della (sopravvenuta) «sospensione [...] del processo principale» come non produttiva di effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale - implica che non possa escludersi un'attività processuale nel giudizio *a quo* successiva all'ordinanza di rimessione.

Può aggiungersi che nella giurisprudenza di questa Corte si rinvengono già affermazioni che possono intendersi in sintonia con quanto sopra argomentato (sentenza n. 77 del 2018).

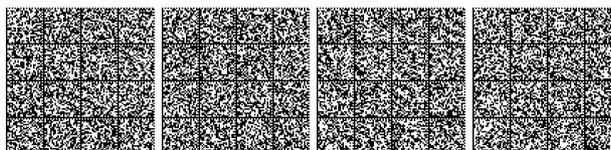
Se, invece, manca del tutto la statuizione circa la sospensione del giudizio *a quo*, allora viene meno tout court la pregiudizialità della questione di costituzionalità che, pertanto, è inammissibile (ordinanze n. 5 del 2012 e n. 285 del 1994).

9.- In conclusione, avendo il Collegio rimettente limitato - come poteva fare sul piano del giudizio incidentale di costituzionalità (per quanto finora argomentato) - la sospensione dell'attività processuale alle sole due udienze (del 23 maggio 2017 e del 13 giugno 2017) in cui i difensori degli imputati detenuti in custodia cautelare, con l'assenso di questi ultimi, si sono astenuti dal partecipare per aver aderito all'astensione collettiva di categoria, si ha che la rilevanza delle sollevate questioni va verificata con riferimento a tali udienze.

Deve allora considerarsi che il Tribunale rimettente non ha provveduto - e dovrà provvedere (ora per allora) - in ordine alla richiesta di rinvio dell'udienza presentata dal difensore in ragione dell'adesione all'astensione collettiva. Ciò di per sé già assicura la rilevanza della questione perché il tribunale dovrà applicare proprio la disposizione censurata (sentenza n. 162 del 2014).

Ma vi è anche che la durata temporale tra ciascuna delle due udienze in cui il difensore ha esercitato il suo diritto di aderire all'astensione collettiva di categoria e l'udienza rispettivamente successiva avrà un diverso regime quanto alla sospensione, o no, del termine di prescrizione dei reati contestati e del termine massimo di custodia cautelare, perché se il rinvio dell'udienza sarà dal tribunale, seppur ex post, ascritto al legittimo esercizio del diritto del difensore di aderire all'astensione collettiva, i due termini suddetti saranno da considerare sospesi; al contrario, ove l'istanza dovesse essere rigettata, i due termini suddetti non potrebbero considerarsi sospesi.

10.- Ancora in via preliminare, l'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sotto un diverso profilo.



Sostiene la difesa erariale che le censure di incostituzionalità, contenute nell'ordinanza del rimettente, ancorché testualmente indirizzate nei confronti di una norma primaria (art. 2-*bis* della legge n. 146 del 1990), in realtà riguardano la disciplina contenuta nell'art. 4, primo comma, lettera *b*), del citato codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze. Disposizione quest'ultima che, in ragione della sua natura di norma subprimaria, non è suscettibile di sindacato di costituzionalità ad opera di questa Corte, ma dà luogo, in caso di violazione di legge o, a maggior ragione, di violazione di un parametro costituzionale, alla sua disapplicazione ad opera del giudice comune.

Un'analogha eccezione era stata sollevata dall'Avvocatura in un precedente giudizio incidentale avente ad oggetto (anche) la stessa disposizione di legge attualmente censurata (art. 2-*bis*); eccezione implicitamente superata da questa Corte (ordinanza n. 116 del 2008) che ha invece dichiarato manifestamente inammissibile la questione perché in quel giudizio l'ordinanza di rimessione mirava a una pronuncia additiva a rime non obbligate.

11.- L'eccezione non è fondata.

Non è condivisibile la tesi dell'Avvocatura dello Stato che, non dubitando della natura normativa del codice di autoregolamentazione, sostiene che l'oggetto delle censure del Tribunale rimettente sia in realtà la disciplina posta dall'art. 4, comma 1, lettera *b*), del medesimo codice per l'ipotesi in cui il processo abbia ad oggetto un imputato in custodia cautelare o detenuto.

Il tenore testuale ed il contenuto sostanziale delle ordinanze di rimessione smentiscono tale ricostruzione.

Il rimettente ha censurato la norma primaria (l'art. 2-*bis*) nella parte in cui consente alla norma subprimaria (l'art. 4, comma 1, lettera *b*) di regolare l'esercizio del diritto del difensore di astenersi dall'udienza, in ipotesi di processo penale con imputato in custodia cautelare, in adesione all'astensione collettiva proclamata dall'associazione di categoria, individuando le prestazioni indispensabili in termini tali che la regolamentazione così posta interferisce con la disciplina della libertà personale ed entra in conflitto con numerosi parametri costituzionali.

La censura, pertanto, è diretta proprio alla norma primaria che non avrebbe dovuto consentire ciò che poi la norma subprimaria ha regolamentato.

12.- Un ulteriore profilo di dedotta inammissibilità delle questioni di costituzionalità riguarda il *petitum* del Tribunale rimettente che - secondo la difesa delle parti costituite, le quali hanno formulato in proposito distinta eccezione - sarebbe non ben definito e comunque non a rime obbligate.

Anche questa eccezione di inammissibilità non è fondata.

Dal tenore complessivo della motivazione delle ordinanze di rimessione emerge con sufficiente chiarezza il verso delle sollevate questioni, che converge nella censura dell'art. 2-*bis* citato nella parte in cui consente al codice di autoregolamentazione di porre il divieto di astensione dalle udienze solo quando è lo stesso imputato, che si trovi detenuto in custodia cautelare, a dare l'assenso espresso o tacito (non formulando la richiesta espressa che si proceda malgrado l'astensione del suo difensore) in tal modo interferendo con la disciplina della libertà personale. Secondo il tribunale ordinario rimettente la disposizione censurata, per essere rispettosa dei parametri evocati, dovrebbe precludere al codice di autoregolamentazione una tale interferenza.

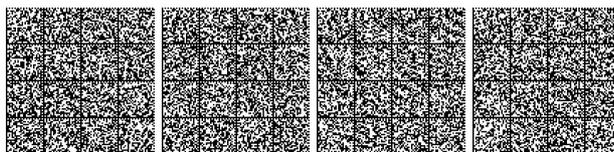
Il *petitum* è, quindi, ben chiaro, mentre solo la sua indeterminatezza o ambiguità comporterebbero l'inammissibilità della questione (ex pluribus, sentenza n. 32 del 2016; ordinanze n. 227 e n. 177 del 2016 e n. 269 del 2015).

Né alle parti che hanno eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sotto tale profilo giova l'ordinanza n. 116 del 2008 di questa Corte, relativa a una precedente questione incidentale di legittimità (anche) della stessa disposizione attualmente censurata. Infatti, la fattispecie allora esaminata era ben diversa, perché in quel giudizio il rimettente lamentava che il difensore, che aderisse all'astensione collettiva, non sopportava alcun peso economico per la sua scelta, a differenza del lavoratore subordinato che perde la retribuzione quando aderisce allo sciopero. Chiedeva, quindi, che fosse introdotto un contrappeso, una misura di remora, anche per gli avvocati. Ciò che, all'evidenza, mostrava l'assoluta genericità del *petitum*.

Nella specie, invece, il *petitum* è - come già rilevato - sufficientemente determinato nel suo verso perché mira a eliminare l'interferenza del codice di autoregolamentazione nella disciplina della libertà personale.

Non sussiste, pertanto, neppure sotto tale profilo, una ragione d'inammissibilità delle sollevate questioni di costituzionalità.

13.- Passando al merito, le due ordinanze, lette congiuntamente in ragione del loro contenuto sostanzialmente sovrapponibile, indicano numerosi parametri e pongono plurime questioni. Ma è possibile ricondurre le censure essenzialmente a tre profili, il primo dei quali attiene al diritto di libertà dell'imputato sottoposto a custodia cautelare (art. 13 Cost.); il secondo al canone della ragionevole durata del processo, che esprime una regola di maggior rigore nel caso di imputato detenuto (art. 111 Cost.); il terzo riguarda la ragionevolezza intrinseca della disciplina censurata e la sua coerenza con il principio di eguaglianza in riferimento ad altre fattispecie indicate in comparazione (art. 3 Cost.).



Va precisato che le censure sono circoscritte alla fattispecie del processo penale con imputato sottoposto a custodia cautelare. Infatti, tutto lo sviluppo argomentativo delle ordinanze di rimessione e la fattispecie all'esame del rimettente, in ordine al quale questi deve pronunciarsi (legittimità, o no, dell'astensione dichiarata dal difensore in adesione all'astensione collettiva), mostra chiaramente che la fattispecie in riferimento alla quale sono mosse le censure di costituzionalità è quella specifica dell'imputato in custodia cautelare nel processo per il quale si procede, e non già, in generale, dell'imputato detenuto, che può esser tale per altra causa estranea al processo in corso.

La questione posta in riferimento all'art. 13, quinto comma, Cost. è fondata nei limiti e nei termini che seguono, con conseguente assorbimento degli altri profili di dedotta illegittimità costituzionale.

14.- Occorre prendere le mosse dalla sentenza n. 171 del 1996 di questa Corte che ha riconosciuto che «l'astensione dalle udienze degli avvocati e procuratori è manifestazione incisiva della dinamica associativa volta alla tutela di questa forma di lavoro autonomo», in relazione alla quale è identificabile, più che una mera facoltà di rilievo costituzionale, un vero e proprio diritto di libertà. È necessario, però, un bilanciamento con altri valori costituzionali meritevoli di tutela, tenendo conto che il secondo comma, lettera a), dell'art. 1, della legge 146 del 1990 indica fra i servizi pubblici essenziali «l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione».

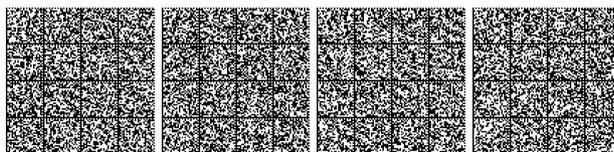
Nel bilanciamento tra questi valori e il diritto del difensore di aderire all'astensione collettiva, i primi hanno una «forza prevalente». Ha ammonito questa Corte, con la sentenza da ultimo citata, che «[q]uando la libertà degli avvocati e procuratori si eserciti in contrasto con la tavola di valori sopra richiamata, essa non può non arretrare per la forza prevalente di quelli». Sicché, è da privilegiare l'interpretazione costituzionalmente orientata che riconosce «al giudice il potere di bilanciare i valori in conflitto e, conseguentemente, di far recedere la "libertà sindacale" di fronte a valori costituzionali primari»; bilanciamento che nel processo penale non può dirsi realizzato con la nomina del difensore d'ufficio. La legge n. 146 del 1990, che non ha operato tale bilanciamento non avendo affatto previsto l'astensione collettiva dei professionisti, è risultata (all'epoca) carente in quanto non apprestava una razionale e coerente disciplina che includesse tutte le altre manifestazioni collettive capaci di comprimere detti valori primari. Con la sentenza n. 171 del 1996, quindi, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 5, della legge n. 146 del 1990, nella parte in cui non prevedeva, nel caso dell'astensione collettiva dall'attività defensionale degli avvocati e dei procuratori legali, l'obbligo d'un congruo preavviso e di un ragionevole limite temporale dell'astensione e, altresì, nella parte in cui non prevedeva gli strumenti idonei a individuare e assicurare le prestazioni essenziali durante l'astensione stessa, nonché le procedure e le misure consequenziali nell'ipotesi di inosservanza.

15.- A seguito di questa pronuncia di incostituzionalità il legislatore avrebbe dovuto introdurre «misure idonee ad evitare che vengano compromessi i beni primari della convivenza civile che non tollera la paralisi della funzione giurisdizionale e, quindi, esige prescrizioni volte ad assicurare, durante l'astensione dell'attività giudiziaria, le prestazioni indispensabili» (sentenza n. 171 del 1996).

A tal fine, il Governo ha inizialmente presentato un disegno di legge (A.S. 1268), che elencava una serie di fattispecie di «prestazioni indispensabili» da assicurare in caso di astensione collettiva degli avvocati, prevedendo, in particolare, che l'astensione non era consentita nei procedimenti relativi ad imputati in stato di custodia cautelare. La disciplina proposta era quindi interamente di fonte legale.

Il legislatore, però, è intervenuto solo qualche anno dopo, con la legge 11 aprile 2000, n. 83 (Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati), inserendo nella legge n. 146 del 1990 il censurato art. 2-bis. La scelta di fondo, che appartiene alla discrezionalità legislativa, è stata diversa: non più una disciplina diretta da parte della legge delle fattispecie che richiedono l'effettuazione di «prestazioni indispensabili», ma il coinvolgimento delle associazioni di categoria mediante il richiamo del «codice di autoregolamentazione» in un'ottica, più avanzata, di assetto partecipativo degli strumenti di composizione del conflitto, insito nella proclamazione dell'astensione collettiva di categoria. Il legislatore, da una parte, ha riconosciuto, in linea di continuità con la citata sentenza n. 171 del 1996, il diritto di astensione collettiva anche a lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, ma, d'altra parte, ha chiamato in causa le loro associazioni rappresentative per individuare le fattispecie di «prestazioni indispensabili» che comunque devono essere assicurate perché non siano lesi i diritti della persona costituzionalmente tutelati, indicati dall'art. 1 della stessa legge n. 146 del 1990, concernenti segnatamente, per quanto qui rileva, «l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti, nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione». La disciplina di fonte legale è quindi destinata a saldarsi con quella eteroprodotta dal codice di autoregolamentazione.

16.- In questa diversa ottica si ha che la norma primaria (art. 2-bis) si limita a definire il perimetro di riferimento: riconosce il diritto (sindacale) di «astensione collettiva dalle prestazioni, a fini di protesta o di rivendicazione di categoria» e fissa, al contempo, il principio del necessario «contemperamento con i diritti della persona costituzional-



mente tutelati», ma poi coinvolge gli stessi destinatari di questo bilanciamento richiedendo l'adozione, da parte «delle associazioni o degli organismi di rappresentanza delle categorie interessate», di «codici di autoregolamentazione». In particolare - oltre ad indicare un criterio molto puntuale, essendo prescritto che il codice deve in ogni caso prevedere un termine di preavviso non inferiore a quello indicato al comma 5 dell'art. 2 (dieci giorni) e l'indicazione della durata e delle motivazioni dell'astensione collettiva - l'art. 2-bis fissa nel resto, in termini ampi, la missione affidata al codice: assicurare in ogni caso un livello di prestazioni compatibile con le finalità di cui al comma 2 dell'art. 1 della medesima legge.

Il meccanismo di questo rinvio - che è formale perché rimette alla disciplina subprimaria il completamento della regolamentazione, ossia l'individuazione delle fattispecie di «prestazioni indispensabili», e non già materiale, che richiede invece che «il richiamo sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua» (sentenza n. 311 del 1993; ordinanza n. 484 del 1993) - si articola nella promozione, da parte della Commissione di garanzia, del codice di autoregolamentazione delle associazioni o degli organismi di rappresentanza delle categorie interessate e nella successiva valutazione di idoneità ad opera della stessa Commissione. È quest'ultima - deputata ad esercitare una funzione eminentemente pubblicistica - che con la delibera di idoneità del codice attrae quest'ultimo, tipico atto di autonomia privata, nell'orbita delle fonti (subprimarie) del diritto.

17.- Quindi, il codice di autoregolamentazione, ove ritenuto “idoneo” dalla Commissione di garanzia, costituisce una vera e propria normativa subprimaria e non già solo un atto di autonomia privata delle associazioni categoriali che raggruppano gli avvocati nell'esercizio del diritto di associarsi (art. 18 Cost.). In tal senso, è l'univoco orientamento della giurisprudenza di legittimità nella sua massima espressione nomofilattica costituita dalle sezioni unite, nella specie penali, della Corte di cassazione (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 30 maggio 2013 - 19 giugno 2013, n. 26711, e soprattutto Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 27 marzo 2014 - 29 settembre 2014, n. 40187), che ha in particolare sottolineato l'esigenza di uniformità (id est applicabilità erga omnes) della disciplina delle prestazioni indispensabili nei servizi pubblici essenziali; esigenza presente parimenti in caso di vero e proprio sciopero nell'area del lavoro privato e pubblico (sentenza n. 344 del 1996).

Ciò è coerente con il sistema delle fonti del diritto. Una norma primaria può autorizzare un'altra fonte, come tale subordinata e quindi subprimaria, a dettare una determinata disciplina avente carattere generale ed astratto; fonte che può anche originare nell'ambito dell'autonomia privata, se mediata da un atto di ricezione, derivazione o validazione di natura pubblicistica. In passato si è ritenuto in giurisprudenza (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 dicembre 1993, n. 12595) che tipici atti di autonomia privata, quali gli accordi collettivi nazionali per il personale sanitario a rapporto convenzionale, acquisissero natura di normazione subprimaria, in ragione della dichiarazione di esecutività, con decreto del Presidente della Repubblica (ex art. 48 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante «Istituzione del servizio sanitario nazionale»).

Nella fattispecie in esame è la stessa disposizione censurata (art. 2-bis della legge n. 146 del 1990) ad assegnare alla Commissione di garanzia, quale autorità amministrativa indipendente, il potere di verificare la “idoneità” dei codici di autoregolamentazione per le categorie previste dalla stessa disposizione (lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori) e, in caso di ritenuta inidoneità del codice categoriale ovvero di mancata presentazione dello stesso da parte della categoria interessata, di deliberare la «provvisoria regolamentazione». Tale valutazione di idoneità del codice di autoregolamentazione dell'astensione collettiva dalle prestazioni di una determinata categoria (nella specie, quella forense), sussume al livello di normazione subprimaria questo codice che altrimenti rimarrebbe un tipico atto di autonomia privata (quale, ad esempio, si ritiene che sia il codice deontologico forense: Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 25 giugno 2013, n. 15873).

Si ha allora che, costituendo il codice di autoregolamentazione, qualificato idoneo dalla Commissione di garanzia, una normazione subprimaria valida erga omnes, il giudice è tenuto ad applicarne le disposizioni in quanto conformi alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.) ed è nei confronti della legge - come sopra rilevato - che è rivolta la questione di legittimità costituzionale.

Costituisce, quindi, regola di diritto quella che il Tribunale rimettente è chiamato ad applicare per stabilire se la richiesta di rinvio del difensore, che dichiara di aderire all'astensione collettiva, sia legittima, o no.

Da una parte, l'art. 2-bis della legge n. 146 del 1990 prevede che, in caso di astensione collettiva dalle prestazioni, a fini di protesta o di rivendicazione di categoria, da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, vanno rispettate le misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili per assicurare la funzionalità dei servizi pubblici essenziali, quale l'amministrazione della giustizia «con particolare riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti, nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione».



Dall'altra parte, l'art. 4, comma 1, lettera *b*), del codice di autoregolamentazione prescrive che l'astensione non è consentita nella materia penale in riferimento ai «procedimenti e nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare o di detenzione, ove l'imputato chieda espressamente, analogamente a quanto previsto dall'art. 420-ter, comma 5 (introdotto dalla legge n. 479/1999) del codice di procedura penale, che si proceda malgrado l'astensione del difensore». In tal caso, il difensore di fiducia o d'ufficio non può legittimamente astenersi ed ha l'obbligo di assicurare la propria prestazione professionale.

18.- La disposizione del codice di autoregolamentazione (art. 4, comma 1, lettera *b*) richiama in particolare l'art. 420-ter, comma 5, cod. proc. pen. che stabilisce che il giudice provvede a norma del comma 1, rinviando ad una nuova udienza, nel caso di assenza del difensore, quando risulta che l'assenza stessa è dovuta ad assoluta impossibilità di comparire per legittimo impedimento, con conseguente sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare ai sensi dell'art. 304 cod. proc. pen., salvo che l'imputato chieda che si proceda in assenza del difensore impedito.

Espressamente, quindi, la disposizione del codice di autoregolamentazione mira ad introdurre - ed introduce - una fattispecie analoga e parallela a quella legale che, dando rilievo all'assenso dell'imputato, incide parimenti sul prolungamento, o no, dei termini di durata massima della custodia cautelare, e finisce per toccare proprio la disciplina legale di tali termini.

Mentre lo stesso art. 4, comma 1, alla lettera *a*), si limita a prevedere che l'astensione del difensore non è consentita in una serie di ipotesi relative, tra l'altro, alle misure cautelari, e quindi anche ai procedimenti ed ai processi aventi ad oggetto proprio la stessa custodia cautelare, rimanendo regolati per legge i termini della sua durata massima e la loro sospensione o proroga, invece, nell'ipotesi della lettera *b*), concernente i procedimenti e i processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare o di detenzione, non si limita a fare il contemperamento tra diritto del difensore di aderire all'astensione collettiva e i diritti della persona costituzionalmente tutelati, ma introduce una regolamentazione dell'assenso dell'imputato sottoposto a custodia cautelare che ha una diretta ricaduta sul suo stato di libertà.

19.- Orbene, con riferimento al primo dei tre richiamati profili delle censure di illegittimità costituzionale, è decisiva la prescrizione della riserva di legge, di carattere assoluto, che pone l'art. 13, quinto comma, Cost.: è la legge che stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva, oggi custodia cautelare (sentenza n. 293 del 2013).

La libertà personale, diritto fondamentale espressamente definito inviolabile (art. 13, primo comma, Cost.), è presidiata da un'ampia riserva di legge che riguarda innanzi tutto i casi ed i modi in cui è ammessa la detenzione con atto motivato dell'autorità giudiziaria (art. 13, secondo comma, Cost.) o con provvedimento provvisorio dell'autorità di pubblica sicurezza (art. 13, terzo comma, Cost.), e concerne poi, in particolare, i limiti massimi della custodia cautelare (art. 13, quinto comma, Cost.).

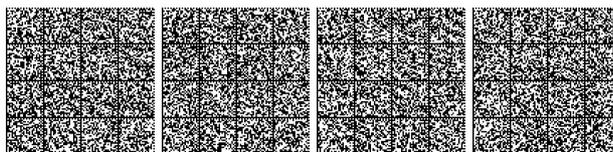
La tutela della libertà personale, che si realizza attraverso i limiti massimi di custodia cautelare, che l'art. 13, quinto comma, Cost. demanda alla legge di stabilire, è «un valore unitario e indivisibile, che non può subire deroghe o eccezioni riferite a particolari e contingenti vicende processuali» (sentenza n. 299 del 2005).

Il codice di rito prevede un'articolata disciplina dei termini di durata, fissando termini finali complessivi, in funzione di limite massimo insuperabile, sì da coprire l'intera durata del procedimento, garantendo, da un lato, un ragionevole limite di durata della custodia cautelare, e, dall'altro, attribuendo al giudice una discrezionalità vincolata nella valutazione della sussistenza dei presupposti per la sua sospensione ex art. 304 cod. proc. pen. (sentenza n. 204 del 2012).

Questa Corte ha precisato che i «limiti che deve incontrare la durata della custodia cautelare, discendono direttamente dalla natura servente che la Costituzione assegna alla carcerazione preventiva rispetto al perseguimento delle finalità del processo, da un lato, e alle esigenze di tutela della collettività, dall'altro, tali da giustificare, nel bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela, il temporaneo sacrificio della libertà personale di chi non è ancora stato giudicato colpevole in via definitiva» (sentenze n. 219 del 2008 e n. 229 del 2005).

20.- La riserva di legge di cui all'art. 13, quinto comma, Cost. è strettamente funzionale a disegnare lo statuto di tutela della libertà personale, collocato a livello di normazione primaria.

È solo la legge che deve assicurare il minor sacrificio della libertà personale, cui ripetutamente ha fatto riferimento questa Corte a partire dalla fondamentale sentenza n. 64 del 1970; la quale - aprendo la via alla vigente disciplina in tema di termini massimi (di fase, complessivi e finali) della custodia cautelare - ha evidenziato che con l'art. 13, quinto comma, la Costituzione ha voluto evitare che il sacrificio della libertà determinato dalla custodia cautelare «sia interamente subordinato alle vicende del procedimento; ed ha, pertanto, voluto che, con la legislazione ordinaria, si determinassero i limiti temporali massimi della carcerazione preventiva, al di là dei quali verrebbe compromesso il bene della libertà personale, che [...] costituisce una delle basi della convivenza civile».



21.- In conclusione, la disposizione censurata viola la riserva di legge posta dall'art. 13, quinto comma, Cost. nella parte in cui consente al codice di autoregolamentazione di interferire nella disciplina nella libertà personale; interferenza consistente nella previsione che l'imputato sottoposto a custodia cautelare possa richiedere, o no, in forma espressa, di procedere malgrado l'astensione del suo difensore, con l'effetto di determinare, o no, la sospensione, e quindi il prolungamento, dei termini massimi (di fase) di custodia cautelare.

22.- Ciò, però, non comporta - come ritiene l'Avvocatura dello Stato - la disapplicazione della norma subprimaria ad opera del giudice comune e quindi anche del Tribunale rimettente.

La disposizione del codice di autoregolamentazione si è mossa nell'ampio perimetro assegnatole dalla norma primaria che - come già ricordato - le aveva demandato di assicurare in ogni caso un livello di prestazioni compatibile con le finalità di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

La regola sulle «prestazioni indispensabili» da assicurare in caso di procedimento o processo nei confronti di imputato detenuto in custodia cautelare, regola che finisce per interferire nella disciplina della libertà personale, è posta dalla disposizione subprimaria (art. 4, comma 1, lettera b, citato), che si muove nel perimetro tracciato dalla norma primaria, fonte della sua legittimazione. Ma, nella parte in cui la norma primaria ha consentito ciò, è essa stessa in contrasto con l'art. 13, quinto comma, Cost. che prescrive che la legge stabilisce i limiti massimi della custodia cautelare.

Nella specie, l'art. 2-bis della legge n. 146 del 1990 è costituzionalmente illegittimo proprio perché consente - nel senso che non preclude - al codice di autoregolamentazione di andare ad incidere sulla disciplina legale dei limiti di restrizione della libertà personale, prevedendo una facoltà dell'imputato - quella di richiedere, o no, che si proceda malgrado la dichiarazione di astensione del suo difensore che abbia aderito all'astensione collettiva - con diretta ricaduta sui termini di durata della custodia cautelare. Quindi, non è (nell'immediato) un problema di disapplicazione della disposizione subprimaria, in ipotesi illegittima per violazione dei limiti posti dalla norma primaria, ma è innanzi tutto una questione di costituzionalità della norma primaria nella parte in cui ha consentito a quella subprimaria di incidere sulla durata della custodia cautelare prevedendo tale facoltà dell'imputato detenuto.

23.- L'illegittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione dell'art. 13, quinto comma, Cost. comporta - come già rilevato - che rimangono assorbiti gli ulteriori parametri evocati dal rimettente nelle due ordinanze di promovimento dell'incidente di costituzionalità.

24.- Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2-bis della legge n. 146 del 1990, nella parte in cui consente che il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati - adottato in data 4 aprile 2007 dall'OUA e da altre associazioni categoriali (UCPI, ANF, AIGA, UNCC), valutato idoneo dalla Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali con delibera n. 07/749 del 13 dicembre 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3 del 2008 - nel regolare, all'art. 4, comma 1, lettera b), l'astensione degli avvocati nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare, interferisca con la disciplina della libertà personale dell'imputato.

Restano fermi, per il passato, i provvedimenti di sospensione del termine di custodia cautelare stante il rinvio dell'attività processuale su richiesta del difensore ovvero a causa della sua mancata presentazione o partecipazione.

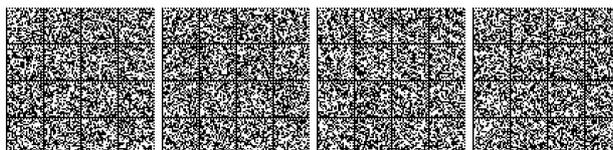
PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara ammissibile l'intervento spiegato dall'Unione delle Camere Penali Italiane (UCPI);*

*2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2-bis della legge 13 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), nella parte in cui consente che il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati - adottato in data 4 aprile 2007 dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura (OUA) e da altre associazioni categoriali (UCPI, ANF, AIGA, UNCC), valutato idoneo dalla Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali con delibera n. 07/749 del 13 dicembre 2007*



e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3 del 2008 - nel regolare, all'art. 4, comma 1, lettera b), l'astensione degli avvocati nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare, interferisca con la disciplina della libertà personale dell'imputato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180180

N. 181

*Ordinanza 4 - 27 luglio 2018*

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

**Legge elettorale - Procedimento legislativo - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da vari soggetti, nella loro "duplice qualità" sia di elettori che di parlamentari in carica, "nei confronti delle due Camere che compongono il Parlamento nazionale e, ove occorra, del Governo".**

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), e relativo *iter* di approvazione; legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali), e relativo *iter* di approvazione.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), e relativo *iter* di approvazione, e della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega



al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali), e relativo *iter* di approvazione, promosso da Felice Carlo Besostri e altri soggetti, sia cittadini elettori che parlamentari in carica nella XVII legislatura, con ricorso depositato in cancelleria il 14 dicembre 2017 e iscritto al n. 8 del registro conflitti tra poteri 2017 (fase di ammissibilità).

Visti gli atti di intervento di Federica Giulia Besostri e altri, di Michele Durante e altri, di Maria Paola Patuelli e altri, di Rosario Musmeci e altri, di Adriana Eden Susanna Galgano e altri, di Emanuele Petracca e altra, di Paolo Perrini e altri, di Paolo Grgic e altri e di Luigi De Magistris e altri;

udito nella camera di consiglio del 4 luglio 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ricorso depositato in data 14 dicembre 2017, dodici cittadini elettori e dieci membri del Parlamento della XVII legislatura (di cui sette deputati e tre senatori), «nella duplice qualità di elettori e rappresentanti della Nazione» e «con la plurima variante della loro legittimazione come elettore, soggetto politico e parlamentare», hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato «nei confronti delle due Camere che compongono il Parlamento nazionale e, ove occorra, del Governo»;

che i ricorrenti chiedono che la Corte costituzionale dichiari l'avvenuta «menomazione delle loro attribuzioni in quanto componenti del Corpo elettorale, organo del popolo sovrano», la cui espressione ex art. 1, secondo comma, della Costituzione sarebbe stata ostacolata indebitamente e, nel caso dei parlamentari, «altresì come rappresentanti della Nazione senza vincoli di mandato ex art. 67 Cost. (e come tali titolari pro quota del potere di determinare la politica nazionale, nel rispetto del Regolamento di cui all'articolo 64 Cost., e nella funzione legislativa ex articolo 70 Cost.)»;

che tale menomazione discenderebbe da tre ordini di circostanze;

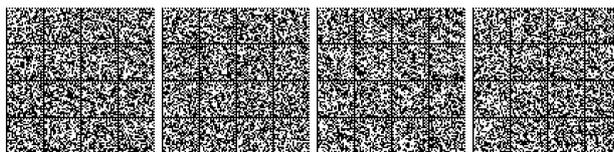
che, in primo luogo, le attribuzioni dei ricorrenti sarebbero state menomate dall'approvazione con procedura incostituzionale delle due ultime leggi elettorali - la legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), e la legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali) - «in particolare per aver richiesto il Governo, e la Presidenza delle Camere indebitamente ammesso», la questione di fiducia su disegni di legge in materia elettorale (tre volte alla Camera dei deputati per quanto riguarda la legge n. 52 del 2015 e tre volte ancora alla Camera dei deputati e cinque volte al Senato della Repubblica per quanto riguarda la legge n. 165 del 2017), in violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost., con conseguente indebito ostacolo dell'espressione della sovranità del popolo di cui all'art. 1, secondo comma, Cost.;

che, in secondo luogo, le attribuzioni dei ricorrenti sarebbero state menomate a causa della compromissione del «loro diritto di votare secondo Costituzione», perché la legge n. 165 del 2017 sarebbe «stata adottata, promulgata ed entrata in vigore a meno di un anno dal termine naturale della legislatura iniziata il 15 marzo 2013», con conseguente violazione del punto II del «Codice di buona condotta in materia elettorale», adottato dalla Commissione europea della democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) del Consiglio d'Europa con il parere n. 190/2002;

che, in terzo luogo, le attribuzioni dei ricorrenti sarebbero state menomate per il fatto che entrambe le leggi elettorali conterrebbero «norme che violano/limitano/comprimono compromettono il diritto di esprimere un voto eguale, libero e personale (art. 48 Cost.), di candidarsi in condizioni di eguaglianza (art. 51 Cost.), per eleggere direttamente la Camera dei Deputati (art. 56 Cost.) e il Senato della Repubblica (art. 58 Cost.) e di partecipare alle elezioni grazie al “diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale” (art. 49 Cost.)»;

che, di conseguenza, i ricorrenti chiedono alla Corte costituzionale di annullare gli «atti lesivi» e «ogni altro atto presupposto, connesso o collegato», «riportando la situazione parlamentare a prima del 28 aprile 2015» e quindi determinando la reviviscenza della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), così come risultante dalla sentenza di questa Corte n. 1 del 2014, in quanto, con la posizione della questione di fiducia, sarebbero decaduti tutti gli emendamenti proposti che, se esaminati e approvati, avrebbero ricondotto le leggi nei parametri di costituzionalità, in conformità al «diritto dei cittadini elettori» già accertato dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 16 aprile 2014, n. 8878 e dalle sentenze di questa Corte n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017;

che, quanto all'ammissibilità del conflitto, i ricorrenti premettono di essersi determinati alla scelta dello strumento del conflitto tra poteri dello Stato avverso atto legislativo perché nel caso delle leggi elettorali «l'attivazione del meccanismo incidentale», benché possibile, può rivelarsi «difficoltosa o tardiva in concreto», come avrebbe dimostrato la vicenda della legge elettorale n. 270 del 2005, pervenuta al giudizio della Corte costituzionale «dopo tre applicazioni e otto anni di vigenza»;



che, quanto al requisito soggettivo del conflitto, i sottoscrittori del ricorso promuovono conflitto di attribuzione «nella loro qualità di cittadini componenti dell'organo Corpo elettorale, e di difensori nominati dai primi che hanno dato loro il relativo mandato», per affermare le ragioni della sovranità popolare, che sarebbero state conculcate dal Parlamento mediante le illegittime procedure di approvazione delle due leggi elettorali e, insieme, il diritto «dei singoli parlamentari [...] di poter svolgere il proprio mandato entro una cornice costituzionale rispettosa dei principi, dei valori delle regole (anche di procedura) fissate dalla Costituzione, nonché da singole norme che violano, limitano o comprimono il diritto degli/delle elettori/trici di votare in conformità alla Costituzione»;

che, quanto alla legittimazione dei ricorrenti «come cittadini elettori», il ricorso insiste sulla qualificazione del Corpo elettorale quale potere dello Stato-comunità ben distinto dal Parlamento, le cui attribuzioni si concentrerebbero «nel diritto-dovere di “eleggere” la “rappresentanza politica” attraverso una “espressione di voto”, che sia “personale ed eguale, libero e segreto” (art. 48 Cost.), “a suffragio universale e diretto” (art. 56 e 58 Cost.) e idoneo, peraltro, a “concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale” (art. 49 Cost.)» e che dunque, avrebbe «la “funzione pubblica” di “eleggere i rappresentanti del Popolo”»;

che si sarebbe in presenza della tipica *actio popularis* dei Romani, e si tratterebbe «di una azione, per così dire, a double face: l'elettore, da un lato agisce come titolare di un diritto fondamentale individuale e d'altro lato, come “parte” della intera Comunità degli elettori, cioè come membro del “Corpo elettorale”»;

che, secondo i ricorrenti, la situazione che discende dalla violazione delle regole costituzionali poste a garanzia di una buona legge elettorale sarebbe particolarissima, perché verrebbero «a “coincidere”, nello stesso tempo, “il vizio di costituzionalità” della legge elettorale e la “violazione” delle “attribuzioni proprie” del Corpo elettorale» in quanto, dal momento della entrata in vigore della legge elettorale, «il Corpo elettorale si è visto privato della possibilità di “incidere” in modo libero e diretto sulla “nomina” dei propri “rappresentanti”, dando luogo a un Parlamento che sia effettivamente “rappresentativo”»;

che, quanto alla legittimazione di alcuni dei ricorrenti «come parlamentari», la giurisprudenza costituzionale avrebbe lasciato finora impregiudicata la questione se siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere alla Corte costituzionale per conflitto tra poteri dello Stato, e il potere legislativo sarebbe un potere diffuso tra i singoli membri del Parlamento, allo stesso modo del potere giudiziario;

che «la rilevanza della funzione costituzionale del singolo parlamentare (e di un certo numero di essi)» sarebbe assicurata da alcune previsioni della Costituzione (artt. 67, 68, 69, 71, primo comma, e 72, primo e terzo comma, Cost.) e da numerose norme dei regolamenti parlamentari attributive di diritti e competenze (artt. 29, comma 8, 30, commi 1, 2 e 3, 36, comma 2, 41, comma 1, 55, comma 7, 56, commi 3 e 4, 62, comma 2, 67, 68, 69, 71, comma 1, 72, commi 1 e 3, 77, comma 1, 81, comma 1, 99, commi 2 e 3, 100, comma 4, 102-bis, comma 1, 107, comma 2, 113, comma 2, del Regolamento del Senato della Repubblica 17 febbraio 1971 e successive modificazioni, e artt. 30, comma 3, 44, comma 1, 46, commi 1 e 4, 51, comma 2, 83, comma 2, 86, comma 5, del Regolamento della Camera dei deputati 18 febbraio 1971 e successive modificazioni);

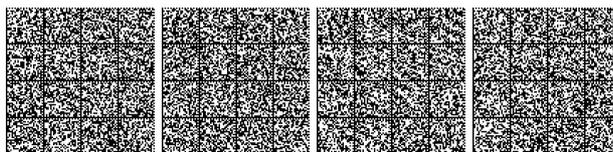
che, quanto al requisito oggettivo del conflitto, ricorrerebbero i profili della attualità e concretezza della lesione della sovranità popolare «nelle manifestazioni di volontà del Parlamento (che produssero l'Italicum) coartate dal Governo. L'effetto di totale costrizione fu ottenuto, in sede di esame dell'Italicum, respingendo le molteplici proposte emendative di una legge elettorale unitaria per le due Camere», e tale «reiezione» sarebbe stata «conseguita adoperando congiuntamente il ricatto politico delle elezioni anticipate (usurpando con ciò le prerogative del Presidente della Repubblica, e calpestando il senso costituzionale della forma di governo parlamentare), la questione di fiducia, nonché altre varie forzature regolamentari, in ispregio delle procedure fissate in Costituzione per l'approvazione delle leggi»;

che proprio a causa della coartazione della volontà parlamentare il ricorso per conflitto di attribuzione non sarebbe stato sollevato dai Presidenti della Camera e del Senato, i quali anzi sarebbero proprio i «legittimati passivi» del presente conflitto, oltre al Governo e alle due Camere;

che, quanto alla possibilità di sollevare conflitto avverso un atto legislativo, essa sarebbe ammessa da una giurisprudenza costituzionale ventennale;

che, quanto al merito del conflitto, i ricorrenti svolgono innanzitutto due ampi motivi di doglianza riguardanti, rispettivamente, la «violazione della forma di governo, che sottrae all'indirizzo politico di maggioranza l'endiadi “leggi in materia costituzionale ed elettorale”», e la «violazione del giudicato costituzionale reso con la sentenza n. 1 del 2014», e poi si concentrano sull'illegittimità costituzionale di singole disposizioni delle due leggi elettorali;

che, in proposito, i ricorrenti ribadiscono che «vogliono evitare che il conflitto di attribuzione diventi uno strumento generale d'impugnazione diretta di norme di legge di sospetta costituzionalità», e affermano che il «ricorso diretto» alla Corte costituzionale da parte del «popolo sovrano» deve essere ammesso soltanto «quando di leggi elettorali si tratti, non di qualsiasi legge che violi la Costituzione»;



che l'obiettivo perseguito dai ricorrenti sarebbe quello di far sì che le leggi elettorali tramite le quali il popolo esercita «collettivamente» la sua sovranità siano conformi a Costituzione;

che, a tale scopo, i ricorrenti elencano numerosi vizi di costituzionalità delle due leggi elettorali ricordando che la Corte costituzionale dispone anche dello strumento dell'autorimessione dei singoli dubbi di costituzionalità relativi a entrambe le leggi elettorali investite dal presente conflitto tra poteri;

che, dunque, «ogni qualvolta nel testo del ricorso si richiede l'auto-rimessione essa va considerata quale richiesta subordinata, destinata ad essere attivata soltanto laddove non si ritenga idoneo, all'esame di merito dei singoli vizi contenutistici della legge, il riconoscimento del popolo sovrano, che si esprime come corpo elettorale, quale potere dello Stato, comunità politica»;

che, qualora fossero dichiarate incostituzionali per vizi del procedimento di formazione sia la legge n. 165 del 2017 che la legge n. 52 del 2015, riviverebbe la precedente legge elettorale n. 270 del 2005, della quale i ricorrenti espongono un ulteriore motivo di incostituzionalità;

che, nel periodo intercorrente tra il deposito del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri e la camera di consiglio, sono pervenuti alla Corte costituzionale nove atti di intervento, con i quali hanno chiesto di intervenire nel giudizio davanti a questa Corte un totale di centotrentacinque «elettori/elettrici», che negli stessi atti si denominano «intervententi/ricorrenti»;

che gli interventi, di identico tenore, sono spiegati «per aderire in toto alle domande dei ricorrenti che hanno promosso conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e, ove occorra, del Governo, per la declaratoria dell'illegittimità della menomazione del loro potere/diritto di votare in conformità alla Costituzione»;

che nell'imminenza della camera di consiglio i ricorrenti hanno depositato un «atto integrativo del ricorso» nel quale hanno svolto ulteriori argomenti in relazione sia alla ammissibilità che al merito del conflitto, ritenendo che sia giunto «il tempo del maggior attivismo della Corte costituzionale» sulle leggi elettorali, «magari stimolato anche dall'entità delle forzature sul piano delle norme parlamentari e dall'essenzialità delle norme adottate per la tenuta del sistema democratico».

Considerato che in questa fase del giudizio la Corte costituzionale è chiamata a verificare, ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in camera di consiglio e senza contraddittorio, se sussistono i requisiti soggettivo e oggettivo di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, e a valutare l'esistenza della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla sua competenza»;

che i molteplici vizi dell'atto introduttivo, di seguito indicati, non mettono la Corte costituzionale in condizione di deliberare sul merito del conflitto (per un caso analogo, ordinanza n. 280 del 2017);

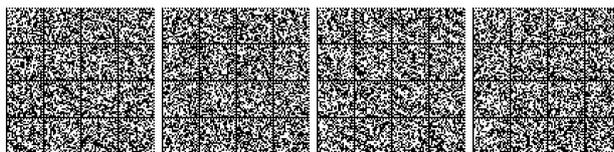
che, sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad adire la Corte con lo strumento del conflitto si fonda sull'esistenza di una sfera di attribuzioni protetta dalla Costituzione, delle quali si lamenta la lesione;

che, di conseguenza, ai fini della ammissibilità del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato non è sufficiente censurare l'illegittimità costituzionale dell'atto impugnato, ma occorre che il ricorrente individui con chiarezza la sfera di potere asseritamente lesa, avendo cura di motivare la ridondanza delle asserite violazioni dei principi costituzionali invocati sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali, a difesa della quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi (da ultima, ordinanza n. 280 del 2017);

che i ricorrenti hanno sollevato il presente conflitto di attribuzioni alcuni come cittadini elettori e altri «nella duplice qualità di elettori e rappresentanti della Nazione», «con la plurima variante della loro legittimazione come elettore, soggetto politico e parlamentare»;

che nel lungo testo del ricorso e dell'«atto integrativo del ricorso» stesso, depositato nell'imminenza della camera di consiglio, sono esposte numerose censure di legittimità costituzionale delle leggi elettorali 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati) e 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali) aventi a oggetto sia asseriti vizi del procedimento di formazione della legge, sia aspetti di contenuto del sistema elettorale;

che tali numerose censure sono riferite indistintamente a tutti i ricorrenti, una parte dei quali, tuttavia, si presenta nella veste di semplice cittadino elettore, mentre altri ricorrono nella loro qualità di cittadini elettori e, insieme, di parlamentari, alcuni dei quali deputati e altri senatori;



che anche sotto il profilo della legittimazione passiva, il conflitto di attribuzione si rivolge cumulativamente avverso una pluralità di soggetti, essendo stato sollevato nei confronti delle Camere che hanno approvato le leggi elettorali «e, ove occorra», del Governo che ha posto più volte la questione di fiducia e, in qualche passaggio, anche contro i Presidenti delle due Camere che l'hanno ammessa, senza operare distinzioni a seconda dei ricorrenti e delle censure;

che, di conseguenza, «la prospettazione dei ricorrenti è resa incerta dal carattere cumulativo e congiunto del ricorso e dalla circostanza che le censure in esso contenute sono presentate senza considerazione della diversità delle rispettive qualificazioni» (ordinanza n. 277 del 2017);

che, in ogni caso, l'inammissibilità del ricorso emerge anche considerando partitamente la distinta posizione dei ricorrenti;

che, infatti, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il singolo cittadino elettore non è legittimato a sollevare conflitto di attribuzione, «non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante» (ordinanza n. 277 del 2017);

che, inoltre, il singolo parlamentare non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo, pur restando «impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato» (ordinanze n. 163 del 2018 e n. 177 del 1998);

che, sempre in riferimento al singolo parlamentare, deve escludersi che un membro di uno dei due rami del Parlamento possa lamentare la violazione del procedimento parlamentare svoltosi presso l'altro ramo (sempre ordinanza n. 277 del 2017), circostanza che si verifica in ordine alle censure rivolte dai senatori nei confronti del procedimento legislativo relativo alla legge n. 52 del 2015, nel quale il voto della questione di fiducia si è avuto nella sola Camera dei deputati, e per tutti i parlamentari ricorrenti in ordine alle censure rivolte nei confronti del procedimento legislativo relativo alla legge n. 165 del 2017 svoltosi nella Camera diversa da quella di appartenenza;

che, in ogni caso, le lacune generali del ricorso, già portate all'evidenza, non consentono a questa Corte di esaminare ulteriori profili attinenti alla legittimazione del singolo parlamentare, sicché, per le complessive ragioni illustrate, il ricorso è inammissibile, restando assorbito l'esame di ogni altro profilo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

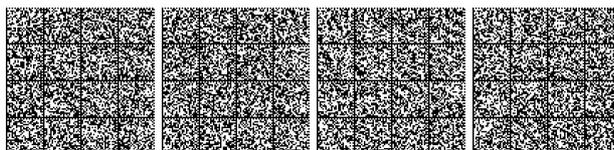
Marta CARTABIA, *Redattore*

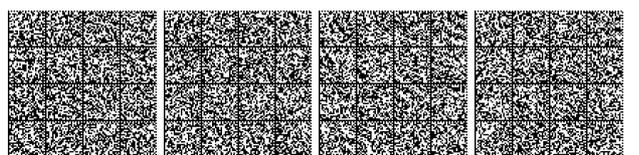
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 41

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 giugno 2018*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale - Vacanza dell'incarico di direttore generale e impossibilità, per comprovati motivi, di provvedere alla relativa nomina - Previsione della facoltà per la Regione di procedere *intuitu personae* all'affidamento dell'incarico a un commissario straordinario scelto nell'ambito dell'elenco nazionale.**

– Legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare), art. 4.

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

Contro la Regione Puglia, in persona del Presidente in carica, con sede a Bari, lungomare Nazario Sauro, 33;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 15 del 17 aprile 2018, pubblicata nel B.U.R. n. 55 del 19 aprile 2018, supplemento, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 14 giugno 2018.

In data 19 aprile 2018, sul n. 55 del Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, è stata pubblicata la legge regionale 17 aprile 2018, n. 15, recante «Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare».

La legge consta di sei articoli:

l'art. 1, recante l'«Oggetto»;

l'art. 2, rubricato «Procedure per la nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del S.S.R.»;

l'art. 3, rubricato «Nomina dei direttori generali degli IRCCS pubblici del S.S.R.»;

l'art. 4, rubricato «Commissariamento delle aziende ed enti del S.S.R.»;

l'art. 5, rubricato «Abrogazioni e sostituzioni»;

l'art. 6, rubricato «Interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare».

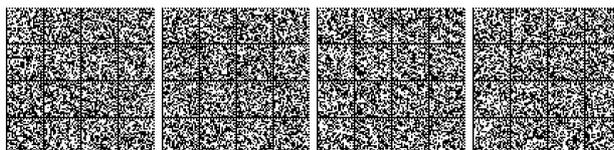
In particolare, l'art. 4 della legge regionale n. 15 del 2018 (*hinc inde* la Legge) interviene in materia di commissariamento delle aziende ed enti del S.S.R. disponendo che:

«1. La Regione, in caso di vacanza dell'incarico di direttore generale e laddove per comprovati motivi non sia possibile provvedere alla relativa nomina del direttore generale, può procedere *intuitu personae* all'affidamento dell'incarico a un commissario straordinario, scelto nell'ambito dell'elenco nazionale di cui all'articolo 2, comma 1, della presente legge.

2. Il commissario straordinario rimane in carica fino alla nomina del direttore generale e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi.

3. Al commissario straordinario spetta il compenso stabilito dalla giunta regionale per i direttori generali delle aziende ed enti del S.S.R. della Regione Puglia, secondo la tipologia di azienda o ente diretto.

4. La nomina del commissario straordinario di azienda ospedaliero-universitaria del S.S.R., in analogia a quella di direttore generale, è effettuata dalla giunta regionale d'intesa con il rettore dell'università interessata. La nomina del direttore generale di IRCCS di diritto pubblico, in analogia a quella di direttore generale, è effettuata d'intesa con il Ministro della salute.»



La norma è costituzionalmente illegittima sia perché, contrastando con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di dirigenza sanitaria - la quale, come da ultimo ricordato da codesta Corte nella sentenza n. 251/2016, è direttamente riconducibile alla tutela della salute -, viola l'art. 117, comma 3, Cost.; sia perché essa lede i principi di ragionevolezza, di adeguatezza e di buon andamento di cui agli articoli 3 e 97 Cost..

L'art. 4 della legge regionale viene dunque impugnato con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

#### MOTIVI

Per comprendere appieno il senso e la portata delle censure di seguito sviluppate occorre premettere che, com'è noto, nel quadro della più generale riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche ed in linea con il disegno di progressiva affrancazione dai condizionamenti di carattere politico già perseguito dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, la dirigenza sanitaria pubblica ha formato oggetto di un profondo intervento riformatore da parte del legislatore statale.

La *ratio* della riforma è stata quella di introdurre correttivi al vigente sistema di reclutamento dei vertici delle aziende sanitarie nella - difficile - ricerca di un punto di equilibrio tra l'esigenza di un rapporto fiduciario tra l'organo politico e gli organi di vertice delle aziende e quella di garantire che, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione, le nomine avvengano, in modo imparziale e trasparente, tra soggetti muniti delle necessarie competenze tecnico-professionali: il tutto in piena coerenza con il consolidato orientamento della Corte costituzionale in ordine alla natura di tali incarichi direzionali e gestionali (Corte cost. sentenza n. 34 del 2010).

L'art. 11, comma 1, lettera *p*) della legge 7 agosto 2015, n. 124 - recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» -, nel dettare i principi fondamentali in materia ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, ha demandato ad un decreto legislativo delegato la disciplina delle procedure di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie prevedendo, in estrema sintesi:

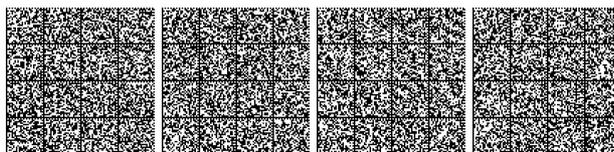
a) la selezione, da parte di una commissione nazionale, dei candidati idonei al conferimento dell'incarico di direttore generale ai fini del loro inserimento in un elenco nazionale;

b) il conferimento dell'incarico, da parte della regione e secondo le modalità previste dall'art. 3-*bis* del decreto legislativo n. 502/1992, nell'ambito di una rosa di candidati scelti tra gli iscritti nell'elenco nazionale che manifestano l'interesse all'incarico da ricoprire.

In attuazione della delega, il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, ai fini del conferimento dell'incarico di direttore generale, ha previsto, agli articoli 1 e 2, una doppia selezione: la prima, a livello nazionale, per la costituzione di un elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina a direttore generale (art. 1); la seconda, a livello regionale e preceduta da avviso pubblico destinato esclusivamente a coloro che risultano iscritti nell'elenco nazionale, diretta alla formazione di una rosa di candidati da proporre, per la nomina, al presidente della regione (art. 2).

Il decreto delegato contiene inoltre, all'art. 5, una disciplina transitoria, mentre chiude il sistema l'art. 9 a mente del quale: «A decorrere dalla data di istituzione dell'elenco nazionale di cui all'articolo 1, sono abrogate le disposizioni del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, di cui all'articolo 3-*bis*, comma 1, commi da 3 a 7, e commi 13 e 15. Tutti i riferimenti normativi ai commi abrogati dell'articolo 3-*bis* devono, conseguentemente, intendersi come riferimenti alle disposizioni del presente decreto» (comma 1).

Ora, la norma regionale denunciata, nel disciplinare i casi di vacanza dell'ufficio di direttore generale delle aziende ed enti del S.S.R, nonché delle aziende ospedaliero-universitarie e degli IRCCS, prevede genericamente che la Regione possa affidare, *intuitu personae*, l'incarico di direzione di tale ufficio ad un commissario straordinario, senza specificare i motivi che non consentano in tali casi la nomina di un nuovo direttore generale (limitandosi, del tutto genericamente, a richiedere la sussistenza di non meglio specificati «comprovati motivi») e senza stabilire le procedure e i requisiti necessari per detta nomina, ponendosi così in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti sia nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante il «Riordino della disciplina in materia sanitaria», sia nel decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria» che, modificando e integrando tale decreto legislativo nei termini e per le ragioni in sintesi premesse, disciplina specificamente il conferimento degli incarichi di dirigenza sanitaria.



La norma regionale introduce, infatti, ipotesi di commissariamento non previste dalla normativa nazionale vigente e contrarie non solo ai principi fondamentali da questa stabiliti, ma anche ai principi di ragionevolezza, di adeguatezza e di buon andamento dell'amministrazione.

Ne consegue la violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. nonché dei principi di cui agli articoli 3 e 97 Cost. per quanto di seguito in particolare.

I. In relazione all'art. 117, comma 3, Cost., violazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute».

I.1. I commi 1 e 4 della norma regionale, nonché i commi 2 e 3, ad essi inscindibilmente connessi, si pongono in contrasto con varie norme del decreto legislativo n. 502/1992, segnatamente con gli articoli 3, comma 6, e 3-bis, comma 2, altresì nel suo richiamo all'art. 2, comma 2-octies.

L'art. 3, comma 6, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 502/1992 prevede che: «In caso di vacanza dell'ufficio o nei casi di assenza o di impedimento del direttore generale, le relative funzioni sono svolte dal direttore amministrativo o dal direttore sanitario su delega del direttore generale o, in mancanza di delega, dal direttore più anziano per età. Ove l'assenza o l'impedimento si protragga oltre sei mesi si procede alla sostituzione».

L'art. 3-bis, comma 2, prevede a sua volta che: «La nomina del direttore generale deve essere effettuata nel termine perentorio di sessanta giorni dalla data di vacanza dell'ufficio. Scaduto tale termine, si applica articolo 2, comma 2-octies».

Il richiamato art. 2, comma 2-octies precisa infine che: «Salvo quanto diversamente disposto, quando la regione non adotta i provvedimenti previsti dai commi 2-bis e 2-quinquies, il Ministro della sanità, sentite la regione interessata e l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, fissa un congruo termine per provvedere; decorso tale termine, il Ministro della sanità, sentito il parere della medesima Agenzia e previa consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, propone al Consiglio dei ministri l'intervento sostitutivo, anche sotto forma di nomina di un commissario *ad acta*. L'intervento adottato dal Governo non preclude l'esercizio delle funzioni regionali per le quali si è provveduto in via sostitutiva ed è efficace sino a quando i competenti organi regionali abbiano provveduto».

Dal quadro normativo sopra delineato emerge, dunque, l'impossibilità per la regione di procedere al commissariamento di un'azienda sanitaria priva del direttore generale.

Ai sensi delle norme statali richiamate, infatti, in caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale le relative funzioni sono svolte dal direttore amministrativo o dal direttore sanitario e ove l'assenza o l'impedimento si protragga per oltre sei mesi si procede alla sostituzione del direttore generale assente con un nuovo direttore generale, la cui nomina deve essere effettuata dalla regione entro sessanta giorni dalla scadenza dei sei mesi. Decorso inutilmente il termine di sessanta giorni, nonché quello ulteriore, fissato dal Ministro della sanità sentita la regione interessata e l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, (solo) il Consiglio dei ministri può disporre, su proposta del Ministro competente e previo parere dell'anzidetta agenzia, nonché previa consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, un intervento sostitutivo *ex art* 120 Cost. anche sotto forma di nomina di un commissario *ad acta*.

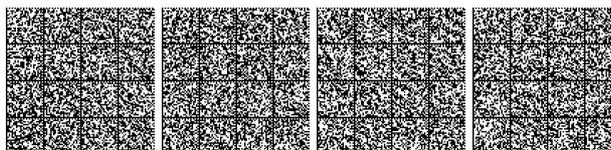
E questa è l'unica ipotesi di commissariamento prevista dalla legislazione statale vigente in materia di dirigenza sanitaria.

La legge statale contempla dunque il commissariamento, da parte del Governo (e non della regione), di un'azienda sanitaria soltanto nel caso in cui la regione competente non provveda, com'è suo preciso dovere, alla tempestiva sostituzione del direttore generale scaduto dall'incarico.

I.2. Inoltre, l'art. 4 in esame, nel disattendere le menzionate norme del decreto legislativo n. 502/1992, prevenendo, in caso di vacanza dell'ufficio in parola, la nomina di un commissario straordinario, scelto *intuitu personae*, in luogo della nomina di un nuovo direttore generale, non si attiene alle specifiche regole che abilitano alla gestione di tali uffici contenute negli articoli 1 e 2 del richiamato decreto legislativo n. 171 del 2016.

Così disponendo, infatti, la norma in esame opera una *reformatio in peius* rispetto alle garanzie di trasparenza ed imparzialità che il legislatore ha inteso assicurare con la riforma operata dal decreto legislativo n. 171 del 2016 proprio al fine di garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Come ricordato in premessa, gli articoli 1 e 2 del decreto legislativo n. 171 del 2016, prevedono infatti che, ai fini del conferimento degli incarichi di direttore generale, si svolga una doppia selezione: una, a livello nazionale, per la costituzione dell'elenco nazionale degli idonei a ricoprire gli incarichi, ed una, a livello regionale, previo avviso pubblico - rivolto esclusivamente a coloro che sono iscritti nell'elenco nazionale - effettuata da parte di commissioni di esperti di comprovata esperienza e competenza e volta alla formazione di una rosa di candidati da sottoporre al Presidente della Regione.



Come pure premesso, la *ratio* della riforma in parola è quella di introdurre dei correttivi al sistema vigente, al fine di assicurare un punto di equilibrio tra l'esigenza di un rapporto fiduciario tra l'organo politico e gli organi di vertice delle ASL e l'esigenza di garantire che le nomine avvengano in modo imparziale e trasparente.

Ciò in piena coerenza anche con gli ormai consolidati orientamenti della Corte costituzionale in merito alla natura di tali incarichi, al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

La norma regionale all'esame, disattendendo tutti i principi della legislazione statale in materia di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie e di vacanza dei relativi uffici e introducendo un'ipotesi di commissariamento non prevista dalla normativa nazionale vigente, crea un regime temporaneo, atipico e sostitutivo di quello delineato dalla legislazione statale in materia di dirigenza sanitaria.

Ne consegue, anzitutto, il contrasto della norma regionale in esame con i menzionati principi fondamentali in tema di tutela della salute contenuti nell'art. 3, comma 6, nell'art. 3-bis, comma 2, e nell'art. 2, comma 2-octies del decreto legislativo n. 502 del 1992, nonché negli articoli 1 e 2 del decreto legislativo n. 171 del 2016, i quali informano e conformano la disciplina legale dei procedimenti di nomina dei direttori generali delle Asl, in violazione così dell'art. 117, comma 3, Cost..

Come è noto, infatti, secondo il consolidato orientamento di codesta Ecc.ma Corte, sono da ricondursi alla materia concorrente della «tutela della salute» (sentenze n. 422/2006, n. 295/2009, n. 129/2012), le disposizioni statali dettate in tema di *governance* delle aziende sanitarie le quali si pongono, per l'appunto, quali principi fondamentali in materia di «tutela della salute».

Ed infatti, per quanto specificamente riguarda anche la dirigenza sanitaria, trattandosi di materia rientrante nella competenza legislativa concorrente, spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, principi tra i quali devono certamente annoverarsi anche quelli dettati in una prospettiva di miglioramento del «rendimento» del servizio offerto e dunque di garanzia, oltre che del buon andamento dell'amministrazione, anche della qualità dell'attività assistenziale erogata e dell'efficiente funzionamento dei servizi definiti nel quadro della programmazione regionale.

II. *In relazione ai principi di ragionevolezza, adeguatezza e buon andamento dell'amministrazione, violazione dei precetti di cui agli articoli 3 e 97 Cost..*

La norma censurata viola altresì i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost.

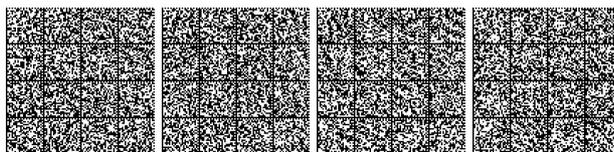
Il principio di ragionevolezza, identificabile «nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità e a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica» (Corte cost. n. 162 del 2014, n. 87 del 2012 e n. 421 del 1991), è insito nel principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. ed è a sua volta alla base del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., costituendo valido «complemento» di qualunque altro principio e parametro costituzionale e ponendosi quale criterio di giudizio della logicità, della coerenza, dell'adeguatezza, della congruenza, della proporzionalità e della non arbitrarietà di qualsiasi norma di legge, statale o regionale.

E, sotto questo profilo, non potrebbe essere più evidente la violazione dei principi di razionalità, di proporzionalità e di adeguatezza da parte di un norma che, come l'art. 4 della legge regionale in discorso, pur in presenza di un sistema di norme che, a regime, disciplinano il procedimento per procedere, in caso di vacanza dell'incarico, alla nomina dei direttori generali imponendo di attingere all'elenco nazionale degli idonei, anziché procedere senz'altro alla nuova nomina e consente, nella ricorrenza di non meglio precisati «comprovati motivi», il ricorso a commissari, vale a dire alla nomina di organi temporanei e straordinari, al di fuori delle ipotesi previste dalla normativa statale di riferimento creando così un regime atipico e non definito quanto ai presupposti, ai requisiti ed alle modalità procedurali.

Per il complesso delle considerazioni che precedono, l'art. 4 della legge regionale è, come illustrato, costituzionalmente illegittimo sia perché, contrastando con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di dirigenza sanitaria e, quindi, di tutela della salute (art. 3, comma 6, art. 3-bis, comma 2, e art. 2, comma 2-octies, del decreto legislativo n. 502/1992 e articoli 1 e 2 del decreto legislativo n. 171/2016), viola l'art. 117, comma 3, Cost.; sia perché esso lede i principi di ragionevolezza, adeguatezza e buon andamento di cui agli articoli 3 e 97 Cost..

*P.Q.M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 4 della legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 55 suppl. del 19 aprile 2018, come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 14 giugno 2018.*



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

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 14 giugno 2018, della determinazione di impugnare la legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 55 suppl. del 19 aprile 2018 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 55 suppl. del 19 aprile 2018.

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

Roma, 15 giugno 2018

*L'Avvocato dello Stato:* FIDUCCIA

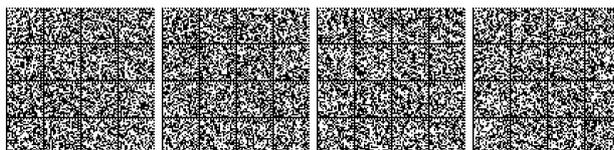
*Il vice Avvocato generale dello Stato:* MARIANI

18C00151

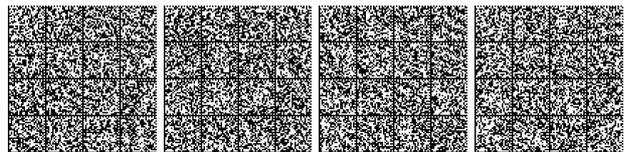
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-031) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**

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

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

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

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

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

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

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\**

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\**

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

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

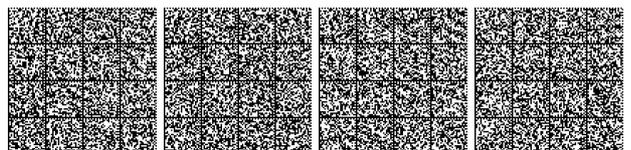
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

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

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

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

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





€ 3,00

