

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 7

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

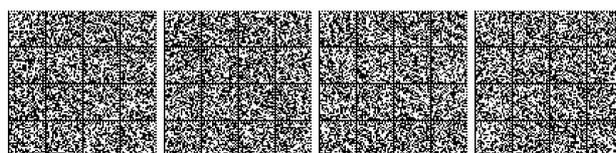
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 febbraio 2019

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

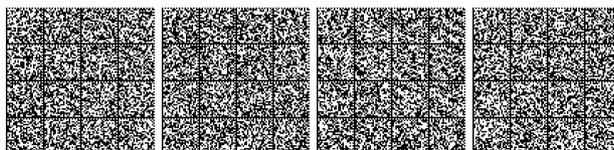
- N. 16. Sentenza 8 gennaio - 8 febbraio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Caccia - Sistema regionale di prenotazione per il rilascio dell'autorizzazione e disciplina per l'esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori.
 - Legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), art. 67, comma 1, che introduce l'art. 19-*bis* nella legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio). Pag. 1
- N. 17. Ordinanza 10 gennaio - 8 febbraio 2019
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Legge - Procedimento legislativo - Iter di approvazione da parte del Senato della Repubblica del disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019.
 - *Iter* di approvazione del disegno di legge «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» (A.S. 981) approvato il 23 dicembre 2018. Pag. 7

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 4. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 gennaio 2019 (della Regione Marche)
Edilizia e urbanistica - Misure urgenti per gli eventi sismici verificatisi in Italia negli anni 2009, 2012, 2016 e 2017 - Misure per l'accelerazione del processo di ricostruzione - Modifiche al decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 - Previsione che il Commissario straordinario provvede all'esercizio delle funzioni di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 189 del 2016, anche a mezzo di ordinanze, che sono emanate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della cabina di coordinamento - Previsione che, sulla base delle priorità stabilite dal Commissario straordinario, sentiti i vice commissari nella cabina di coordinamento, e in coerenza con il piano delle opere pubbliche e il piano dei beni culturali, i soggetti attuatori oppure i Comuni, le unioni dei Comuni, le unioni montane e le Province interessati provvedono a predisporre ed inviare i progetti degli interventi al Commissario straordinario.
 - Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, art. 37, comma 1, lettera *a*), numero 1-*bis*, e lettera *b*)-*ter*. Pag. 17
- N. 5. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 gennaio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Basilicata - Procedimenti di autorizzazione di impianti dedicati allo smaltimento o al trattamento o al recupero di rifiuti - Improcedibilità di istanze di autorizzazione relative a nuove attività di smaltimento, trattamento e/o recupero dei rifiuti non conformi alle previsioni del P.R.G.R. - Ammissibilità, a determinate condizioni, di istanze relative ad impianti esclusivamente di recupero di materia.
 - Legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 (Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica di siti inquinati - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto), art. 17, commi 6 e 7. Pag. 21



- N. 13. Ordinanza del Giudice di pace di Pisa del 17 ottobre 2018
Sanzioni amministrative - Disciplina dell'attività sementiera - Commercializzazione di prodotti sementieri non rispondenti ai requisiti stabiliti o a quelli indicati sulla merce - Sanzione amministrativa pecuniaria in misura proporzionale di euro 40 per ogni quintale o frazione di quintale di prodotti sementieri e comunque per un importo non inferiore a euro 4.000.
 - Legge 25 novembre 1971, n. 1096 (Disciplina dell'attività sementiera), art. 33, primo comma, come modificato dall'art. 3 [comma 2, lettera c),] della legge 3 febbraio 2011, n. 4 (Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari). Pag. 24
- N. 14. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria dell'8 ottobre 2018
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Zone agricole - Esclusione di ogni forma di recinzione dei terreni.
 - Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), art. 89, comma 2. Pag. 26
- N. 15. Ordinanza del Tribunale di Verbania del 17 ottobre 2018
Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Previsione che alla condanna o all'applicazione della pena su richiesta per il reato di cui all'art. 590-bis cod. pen. consegua la revoca della patente di guida.
 - Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, comma 2, quarto periodo, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), numero 1), della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274). Pag. 34
- N. 16. Ordinanza del Tribunale di Verbania del 18 ottobre 2018
Reati e pene - Lesioni personali stradali gravi o gravissime - Computo delle circostanze - Divieto di prevalenza e di equivalenza dell'attenuante speciale prevista dall'articolo 590-bis, comma 7, cod. pen.
 - Codice penale, art. 590-*quater*, introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).
Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime - Applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.
 - Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, commi 2 e 3-*ter*, come, rispettivamente, modificato e introdotto dall'art. 1, comma 6, lettera b), numeri 1) e 2), della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274). Pag. 36
- N. 17. Ordinanza del Tribunale di Verbania del 19 ottobre 2018
Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Previsione che alla condanna o all'applicazione della pena su richiesta per il reato di cui all'art. 590-bis cod. pen. consegua la revoca della patente di guida.
 - Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, comma 2, quarto periodo, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), numero 1), della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274). Pag. 42

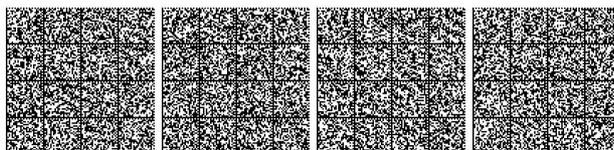


N. 18. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 19 settembre 2018

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Previsione che alla condanna per il reato di cui all'art. 590-bis, comma 1, cod. pen. consegua la revoca automatica della patente di guida.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, comma 2.....

Pag. 44





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 16

Sentenza 8 gennaio - 8 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Sistema regionale di prenotazione per il rilascio dell'autorizzazione e disciplina per l'esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori.

- Legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), art. 67, comma 1, che introduce l'art. 19-*bis* nella legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 1, della legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), che introduce l'art. 19-*bis* nella legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 26 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 2 marzo 2018, iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella udienza pubblica dell'8 gennaio 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 26 febbraio 2018 e depositato il 2 marzo 2018 (reg. ric. n. 18 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 67, comma 1, della legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), che introduce nella legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio) l'art. 19-*bis*, disciplinante il "Sistema regionale di prenotazione e disciplina per l'esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori del Veneto". Tale disciplina sarebbe, ad avviso del ricorrente, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.



Il ricorrente illustra, innanzitutto, l'oggetto e le finalità del nuovo art. 19-bis impugnato. Il comma 1 prevede l'istituzione, da parte della Giunta regionale, di un «sistema regionale di prenotazione per il rilascio dell'autorizzazione ai cacciatori del Veneto ad esercitare l'attività venatoria in mobilità alla selvaggina migratoria e di supporto informatico a ricerche, studi, analisi scientifiche e statistiche inerenti la fauna selvatica del Veneto». Al comma 2, l'articolo censurato riconosce ai cacciatori residenti in Veneto il diritto, a partire dal 1° ottobre di ogni anno, di «esercitare la caccia in mobilità alla selvaggina migratoria fino ad un massimo di trenta giornate nel corso della stagione venatoria anche in Ambiti territoriali di caccia del Veneto diversi da quelli a cui risultano iscritti, con esclusione della Zona Lagunare e Valliva, previa autorizzazione rilasciata dal sistema informativo di cui al comma 1». Il meccanismo e i criteri con cui tale autorizzazione verrà rilasciata sono descritti al successivo comma 3, secondo cui «[i]l sistema informativo regionale autorizza l'accesso giornaliero ad un numero di cacciatori comunque non superiore alla differenza tra i cacciatori iscritti all'Ambito territoriale di caccia ed i cacciatori ammissibili sulla base dell'indice di densità venatoria massimo stabilito annualmente dalla Giunta regionale». Al comma 4, infine, si prevede che «[l]a Giunta regionale, con propria deliberazione, stabilisce le modalità di accesso al sistema regionale di prenotazione, le modalità e le regole di esercizio della mobilità venatoria sul territorio regionale».

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tale disciplina deve ritenersi costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in riferimento alla normativa interposta costituita dagli artt. 12, comma 5, e 14, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

La disciplina impugnata consentirebbe infatti, in primo luogo, di esercitare l'attività venatoria «in forme e con modalità ulteriori rispetto a quelle individuate dall'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, ponendosi, quindi, in contrasto con tale disposizione»; in secondo luogo, essa costruirebbe un sistema «automatizzato» di autorizzazione all'accesso di ciascun cacciatore in un ambito territoriale di caccia diverso da quello in cui risulta iscritto, senza prevedere che tale accesso sia subordinato, come prescrive invece l'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, al previo consenso degli organi di gestione dell'ambito territoriale di caccia nel quale l'accesso deve essere autorizzato.

1.1.- Con riguardo al primo dei parametri interposti evocati, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che l'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992 - rubricato «Esercizio dell'attività venatoria» - prevede che «[f]atto salvo l'esercizio venatorio con l'arco o con il falco, l'esercizio venatorio stesso può essere praticato in via esclusiva in una delle seguenti forme: a) vagante in zona Alpi; b) da appostamento fisso; c) nell'insieme delle altre forme di attività venatoria consentite dalla presente legge e praticate nel rimanente territorio destinato all'attività venatoria programmata».

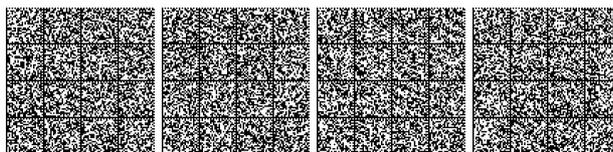
La disciplina regionale impugnata consentirebbe invece di esercitare l'attività venatoria «in forme e con modalità ulteriori rispetto a quelle individuate dall'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, ponendosi, quindi, in contrasto con tale disposizione».

1.2.- Con riguardo al secondo parametro interposto, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che l'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992 - rubricato «Gestione programmata della caccia» - dispone che «ogni cacciatore, previa domanda all'amministrazione competente, ha diritto all'accesso in un ambito territoriale di caccia o in un comprensorio alpino compreso nella regione in cui risiede e può avere accesso ad altri ambiti o ad altri comprensori anche compresi in una diversa regione, previo consenso dei relativi organi di gestione».

Il ricorrente ritiene che la disciplina regionale impugnata introduca un sistema «automatizzato» di autorizzazione all'accesso di ciascun cacciatore in un ambito territoriale di caccia diverso da quello in cui risulta iscritto, senza prevedere che tale accesso sia subordinato, come prescrive invece la disciplina statale, a un provvedimento dell'amministrazione competente e al previo consenso degli organi di gestione dell'ambito territoriale di caccia in cui deve essere autorizzato l'accesso. Tali provvedimenti non potrebbero ritenersi surrogati da un'autorizzazione concessa «in automatico», con il solo limite numerico desumibile dal comma 3 dell'art. 19-bis impugnato, dal momento che, ad avviso della difesa statale, «la «riserva di amministrazione» prevista dalla norma statale richiede che l'Amministrazione competente valuti caso per caso, in relazione alle circostanze del momento, ciascuna richiesta autorizzatoria».

2.- Si è costituita in giudizio, con memoria depositata il 4 aprile 2018, la Regione Veneto, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

2.1.- Eccepisce anzitutto la difesa regionale che la previsione impugnata sarebbe priva di lesività attuale, dal momento che il meccanismo autorizzatorio di cui al comma 3 esigerebbe «esspressamente il previo rilascio della autorizzazione di cui al primo comma, che dovrà essere conformata nei suoi puntuali contenuti dal provvedimento regolatorio di cui al quarto comma, il quale dovrà tenere in considerazione sia i criteri fissati dalla legislazione regionale sia quelli desumibili dalla legislazione statale». Di qui, ad avviso della difesa regionale, l'inammissibilità del ricorso.



2.2.- Il ricorso statale sarebbe comunque infondato, dal momento che la disciplina impugnata, lungi dal riconoscere ai cacciatori residenti in Veneto «un diritto soggettivo avente ad oggetto la facoltà, libera e incondizionata [...] di esercizio dell'attività venatoria in mobilità, ossia in Ambiti territoriali di caccia del Veneto diversi da quelli a cui gli stessi risultano iscritti, [...] si limita a disciplinare un sistema di prenotazione per il rilascio dell'autorizzazione». Proprio il persistente «diaframma del potere autorizzatorio» degraderebbe il supposto diritto a svolgere l'attività venatoria in mobilità «a mero interesse legittimo».

La difesa regionale nega, d'altra parte, l'esistenza di alcun automatismo tra la richiesta dell'autorizzazione da parte del cacciatore e il rilascio della stessa. Fermo restando, infatti, che ai sensi del comma 3 dell'articolo impugnato l'accesso giornaliero a un ambito territoriale diverso da quello di iscrizione può essere consentito «a un numero di cacciatori comunque non superiore alla differenza tra i cacciatori iscritti all'Ambito territoriale di caccia ed i cacciatori ammissibili sulla base dell'indice di densità venatoria massima stabilito annualmente dalla Giunta regionale», l'autorizzazione all'esercizio dell'attività venatoria in mobilità resterebbe comunque «subordinat[a] a uno stringente controllo delle autorità preposte in ordine alla gestione delle risorse faunistiche nel perseguimento dell'interesse di tutela imposto dalla legislazione dello Stato, secondo quanto verrà previsto dalla Giunta» ai sensi del comma 4 dello stesso articolo impugnato.

In ogni caso, a parere della difesa regionale la disciplina contenuta nelle disposizioni impugnate soddisferebbe comunque «la *ratio* e la teleologia della norma interposta dell'art. 14, comma 10 [*recte*: 5] della legge n. 157 del 1992 come declinata dalla giurisprudenza costituzionale», e in particolare dalla sentenza n. 174 del 2017, ove questa Corte ha evidenziato la necessità, quale condizione per l'esercizio della mobilità venatoria, che sia «consentito agli organi di gestione di avere contezza dei soggetti che effettivamente esercitano l'attività venatoria in quella porzione di territorio». Tale esigenza sarebbe assicurata, nella disciplina regionale ora impugnata, dalla previsione del limite numerico di cui al comma 3: limite numerico «che da un lato evita che la pressione venatoria sul territorio possa diventare eccessiva o comunque pregiudizievole e, al contempo, garantisce che le autorità preposte alla gestione dell'attività venatoria sappiano sempre e previamente il quantum di soggetti che esercitino la caccia nel proprio ambito territoriale».

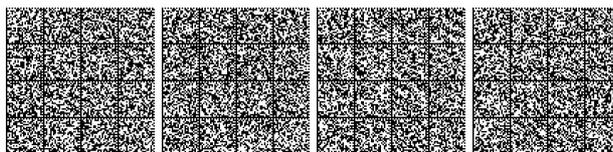
In definitiva, secondo la difesa regionale, la previsione di un sistema informatico di prenotazione (e non di autorizzazione) - lungi dal porsi in contrasto con le finalità di tutela dell'ambiente perseguite dalla legislazione statale sulla caccia - rappresenterebbe piuttosto una «attuazione del canone di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., nella misura in cui costituisce uno strumento di interrelazione tra pubblica amministrazione e cittadino diretto a semplificare i rapporti tra gli stessi e a garantire speditezza, efficacia ed efficienza nell'esercizio dei pubblici poteri».

La difesa regionale pone, infine, a raffronto la disciplina qui censurata con quella adottata dalla Regione Toscana nel 2010, e a suo tempo non impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, che ha rinviato a un successivo regolamento regionale per la definizione dei «criteri e delle modalità di accesso agli Ambiti territoriali di caccia dei cacciatori residenti e non residenti in Toscana anche attraverso la mobilità venatoria», senza prevedere alcun parametro o criterio minimo di salvaguardia sottratti alla discrezionalità dell'esecutivo regionale. La relativa disciplina attuativa - introdotta con Decreto del Presidente della Giunta regionale Toscana 5 settembre 2017, n. 48/R, recante «Regolamento di attuazione della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio") e della legge regionale 9 febbraio 2016, n. 10 (Legge obiettivo per la gestione degli ungulati in Toscana. Modifiche alla l.r. 3/1994)» - contempla all'art. 9, rubricato «Mobilità dei cacciatori toscani», un sistema di teleprenotazione per consentire l'accesso ad Ambiti territoriali di caccia ulteriori rispetto a quello di iscrizione a un numero di cacciatori pari alla differenza dei cacciatori ammissibili sulla base dell'indice di densità venatoria massima e il totale dei cacciatori iscritti.

Ad avviso della difesa regionale, la disciplina secondaria in vigore nella Regione Toscana risulterebbe così «meno garantista» di quella introdotta dalla disciplina in questa sede impugnata, la quale «non si è limitata a prevedere una delega in bianco, come fatto dalla Regione Toscana (la cui disposizione non risulta essere stata oggetto di impugnazione) ma ha invece introdotto principi e criteri [atti] a vincolare l'organo esecutivo nel disciplinare la mobilità venatoria».

3.- Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato contesta la fondatezza dell'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale e, nel merito, ribadisce gli argomenti già dedotti relativi all'assenza di ogni valutazione discrezionale da parte degli organi di gestione degli ambiti territoriali di caccia nel rilascio dell'autorizzazione prevista dalla disciplina impugnata, in termini incompatibili con la legislazione statale.

4.- Anche la difesa regionale ha presentato memoria in prossimità dell'udienza, sottolineando come la seconda disposizione statale evocata quale parametro interposto (art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992) non avrebbe posto altri limiti all'attività venatoria svolta negli ambiti territoriali «di seconda opzione», se non quelli comunque



imposti dal calendario venatorio. Di talché la disciplina impugnata, ponendo limitazioni ulteriori all'esercizio dell'attività venatoria in ambiti diversi dal proprio (quale il periodo più ristretto rispetto a quanto consentito dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, l'esclusione della Zona Lagunare e Valliva del territorio regionale, il divieto di superamento giorno per giorno dell'indice di densità venatoria massimo), darebbe vita a «una gestione più oculata della selvaggina migratoria e [a] un sostanziale maggior rispetto dell'ambiente».

Il sistema informatico introdotto dalla Regione, in particolare, mirerebbe a «lenire l'impatto venatorio sulla fauna migratoria, a distribuirlo ordinatamente sul territorio, a consentire un monitoraggio costante sul suo andamento, ad avere un più elevato livello di conoscenze della domanda venatoria e delle consistenze delle varie specie di selvaggina in modo da permettere la migliore e più efficiente gestione delle risorse faunistiche, come già indicato» da questa Corte nelle sentenze n. 142 del 2013 e n. 4 del 2000.

Ne deriva, secondo la difesa regionale, che tale nuovo sistema, introducendo un regime a prenotazione gestito in via informatica, «in nulla deroga alle modalità per l'esercizio dell'attività venatoria previste nelle norme statali, ma permette un più efficiente controllo e una più efficace programmazione del fenomeno a livello regionale [...] [i] tutto in coerenza (per non dire in adempimento)» di quanto stabilito dalla sentenza n. 174 del 2017 di questa Corte.

La difesa della Regione conclude rilevando che la disciplina «impugnata non ha, in alcun modo, soppresso o condizionato la prerogativa concessa [a]gli organi di gestione di rilasciare il loro "previo consenso", che rimane un intangibile requisito per far luogo all'autorizzazione».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 67, comma 1, della legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), che introduce nella legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio) l'art. 19-*bis*, disciplinante il "Sistema regionale di prenotazione e disciplina per l'esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori del Veneto", in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Secondo il ricorrente, il nuovo art. 19-*bis* della legge reg. Veneto n. 50 del 1993 lederebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, sotto un duplice e concorrente profilo.

Anzitutto, la disciplina impugnata consentirebbe di esercitare l'attività venatoria in forme e modalità ulteriori rispetto a quelle individuate dall'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che prevede tre modalità di caccia da esercitare in via esclusiva da parte di ciascun cacciatore.

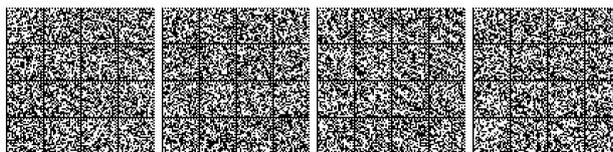
In secondo luogo, l'art. 19-*bis* introdurrebbe un sistema "automatizzato" di autorizzazione all'accesso di ciascun cacciatore in un ambito territoriale di caccia diverso da quello in cui risulta iscritto, senza prevedere che tale accesso sia subordinato, come prescrive invece l'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, al previo consenso degli organi di gestione dell'ambito territoriale nel quale l'accesso deve essere autorizzato.

2.- La difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, in ragione dell'asserito difetto di lesività attuale della disciplina impugnata. Quest'ultima, relativa all'autorizzazione all'accesso a un ambito territoriale di caccia diverso da quello di iscrizione, non potrebbe infatti essere considerata self-executing, in assenza del provvedimento della Giunta regionale previsto dal comma 4 dello stesso art. 19-*bis*.

L'eccezione è infondata.

La circostanza che, nell'economia della disciplina regionale impugnata, le modalità di accesso al sistema automatico censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri debbano essere ancora oggetto di una disciplina di dettaglio da parte di una futura deliberazione della Giunta regionale, non esclude che possa sin d'ora legittimamente censurarsi la disciplina legislativa che introduce un sistema di autorizzazione automatico, che il ricorrente ritiene lesivo della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente proprio per il suo carattere automatizzato. E ciò a prescindere da come potrebbe atteggiarsi in futuro la normativa di dettaglio da adottarsi da parte della Giunta regionale.

3.- La prima censura formulata nel ricorso, concernente l'asserito contrasto della disciplina regionale impugnata con l'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, assunto quale parametro interposto in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, è inammissibile per radicale difetto di motivazione.



L'Avvocatura generale dello Stato non ha infatti in alcun modo spiegato nelle proprie memorie perché la disciplina regionale *de qua* debba essere interpretata nel senso che consenta di esercitare l'attività venatoria in forme e con modalità ulteriori rispetto a quelle individuate dall'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992. Né un tale chiarimento è emerso nella discussione in udienza.

Nel silenzio serbato sul punto dalla disciplina regionale impugnata, deve pertanto ritenersi che la regola generale posta dalla disciplina statale continui a trovare piena applicazione, e che - conseguentemente - ciascun cacciatore possa chiedere di accedere a un ambito territoriale di caccia diverso da quello di iscrizione soltanto al fine di praticare la sola forma di attività venatoria per la quale egli abbia ottenuto la prescritta autorizzazione, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992.

4.- La seconda censura formulata nel ricorso, concernente l'asserito contrasto della disciplina impugnata con l'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, assunto anch'esso come parametro interposto, non è fondata.

4.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la materia della caccia rientra, dopo la revisione del Titolo V avvenuta per opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nella potestà legislativa residuale delle Regioni, le quali sono nondimeno tenute a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente, che costituisce oggetto di una competenza statale esclusiva, di carattere trasversale. Più precisamente, tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse [...] all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema da questa fissati non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (sentenze n. 7 del 2019, n. 174 del 2017 e n. 303 del 2013).

4.2.- Le disposizioni dell'art. 19-*bis*, analiticamente descritte al punto 1 del Ritenuto in fatto, disciplinano in sintesi un «sistema regionale di prenotazione per il rilascio dell'autorizzazione» alla caccia alla selvaggina migratoria al di fuori dell'ambito territoriale di iscrizione di ciascun cacciatore, per un massimo di trenta giornate nel corso della stagione venatoria. Il comma 3 dell'art. 19-*bis* dispone, in particolare, che «[i]l sistema informativo regionale autorizza l'accesso giornaliero» nell'ambito territoriale di caccia in questione «a un numero di cacciatori comunque non superiore alla differenza tra i cacciatori iscritti all'Ambito territoriale di caccia ed i cacciatori ammissibili sulla base dell'indice di densità venatoria massima stabilito annualmente dalla Giunta regionale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tale meccanismo autorizzatorio contrasti, in ragione del suo automatismo, con la corrispondente disciplina dettata dall'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, che stabilisce in via generale che ogni cacciatore, previa domanda all'amministrazione competente, ha diritto all'accesso in uno specifico ambito territoriale di caccia, e può inoltre avere accesso ad altri ambiti o comprensori (situati nella propria o in altra Regione) «previo consenso dei relativi organi di gestione».

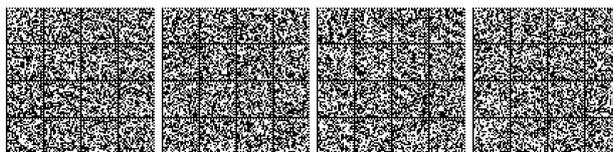
Nella prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato, il meccanismo di autorizzazione automatica disciplinato dal legislatore regionale veneto non consentirebbe agli organi di gestione di ciascun ambito territoriale di esercitare, caso per caso, le valutazioni discrezionali loro demandate dalla legge statale rispetto alla decisione se autorizzare o meno l'accesso di nuovi cacciatori nel rispettivo ambito territoriale. Ciò determinerebbe una deroga in peius del livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che la legge statale mira ad assicurare, con conseguente invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia da parte della disciplina regionale impugnata.

4.3.- La difesa regionale ha proposto, nelle proprie memorie e nella discussione orale, una lettura dell'art. 19-*bis* impugnato secondo la quale il sistema informatico ivi disciplinato sarebbe funzionale a una mera «prenotazione» da parte del cacciatore interessato ad accedere a un ambito territoriale diverso da quello di iscrizione, mentre il rilascio dell'autorizzazione sarebbe riservato a un successivo provvedimento da parte degli organi di gestione dei singoli ambiti territoriali.

Tale lettura non è, tuttavia, persuasiva.

In senso contrario milita, anzitutto, la *littera legis*. Il comma 3 stabilisce, infatti, che «il sistema informativo autorizza l'accesso giornaliero» a un determinato numero di cacciatori nei vari ambiti territoriali. Il verbo «autorizza», riferito direttamente al sistema informativo, non pare lasciare alcuno spazio alla prospettiva di un ulteriore provvedimento autorizzatorio da parte dei relativi organi di gestione.

L'esame dei lavori preparatori della disciplina impugnata evidenzia, inoltre, come il subemendamento n. C0210, presentato dal consigliere di minoranza Zanoni nella seduta del 21 dicembre 2017, diretto proprio a subordinare l'accesso negli ambiti territoriali di caccia al consenso espresso dei relativi organi di gestione, sia stato respinto dal Consiglio regionale.



Si deve pertanto ritenere che il sistema informatico previsto dall'art. 19-bis citato, ancorché denominato «sistema regionale di prenotazione», sia stato in realtà concepito dal legislatore regionale come un sistema di autorizzazione automatica all'esercizio dell'attività venatoria in ambito territoriale diverso da quello di iscrizione di ciascun cacciatore.

4.4.- Cionondimeno, ad avviso di questa Corte la disciplina in parola non determina una deroga in peius del livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema garantito dalla legislazione statale, e in particolare dall'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Il requisito, previsto dalla disposizione statale, del «previo consenso» degli organi di gestione del singolo ambito territoriale all'accesso di cacciatori non iscritti nell'ambito territoriale stesso è funzionale all'esigenza «di permettere un'attività di controllo da parte dell'amministrazione competente», in modo da consentire a quest'ultima di «verifica[re] periodicamente l'adeguatezza del rapporto tra i cacciatori autorizzati e la porzione di territorio interessata» (sentenza n. 174 del 2017). Ciò anche in relazione alla possibilità per l'organo direttivo del singolo ambito territoriale, prevista dal successivo comma 8 dell'art. 14 della legge statale in parola, di ammettere «un numero di cacciatori superiore a quello fissato dal regolamento di attuazione, purché si siano accertate, anche mediante censimenti, modificazioni positive della popolazione faunistica».

Tale esigenza sostanziale appare soddisfatta da un meccanismo autorizzatorio informatico come quello disciplinato dalla legge della Regione Veneto qui all'esame, che - in una prospettiva di semplificazione - consente al cacciatore non iscritto in un determinato ambito territoriale di accedervi previa verifica, da parte dello stesso sistema informatico, del mancato raggiungimento, in quel medesimo ambito territoriale, dell'indice di densità venatoria massima stabilito annualmente con delibera della Giunta regionale.

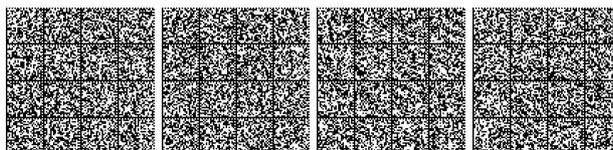
Il meccanismo in esame infatti consente, da un lato, di assicurare che il numero di cacciatori presenti giornalmente in ciascun ambito territoriale non superi il massimo che la delibera della Giunta regionale, nel rispetto dei vincoli posti dalla legislazione statale, ha già considerato in via generale compatibile con le esigenze di tutela dell'ecosistema, e della popolazione faunistica migratoria in particolare; e, dall'altro, assicura che gli stessi organi direttivi dei singoli ambiti territoriali, composti a norma dell'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, siano costantemente in grado di avere contezza del numero di cacciatori effettivamente ammessi.

La circostanza che il sistema informatico regolato dalla disciplina regionale impugnata non possa autorizzare automaticamente l'accesso in un determinato ambito territoriale di un numero di cacciatori superiore all'indice venatorio massimo, in assenza dell'apposita delibera dell'organo di gestione di cui si è detto, esclude - d'altra parte - ogni possibile effetto pregiudizievole della disciplina regionale medesima rispetto al livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema assicurato dalla disciplina statale di riferimento. L'automatismo del blocco delle ammissioni di cacciatori provenienti da altri ambiti al raggiungimento dell'indice venatorio massimo impedisce così che si verifichi quanto altre volte evidenziato da questa Corte in riferimento a disposizioni di legge regionali che consentivano «l'indiscriminato esercizio della caccia alla selvaggina migratoria in tutti gli ambiti», in dispregio dell'esigenza di garantire «quella equilibrata distribuzione dei cacciatori, nell'esercizio dell'attività venatoria, che costituisce uno degli obiettivi fondamentali della normativa in materia» (sentenza n. 4 del 2000, cui adde sentenza n. 303 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 1, della legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), che introduce l'art. 19-bis nella legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio);



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 67, comma 1, della legge reg. Veneto n. 45 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 gennaio 2019.

F.to:
Giorgio LATTANZI, *Presidente*
Francesco VIGANÒ, *Redattore*
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 febbraio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190016

n. 17

Ordinanza 10 gennaio - 8 febbraio 2019

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

Legge - Procedimento legislativo - Iter di approvazione da parte del Senato della Repubblica del disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019.

- *Iter di approvazione del disegno di legge «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» (A.S. 981) approvato il 23 dicembre 2018.*

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

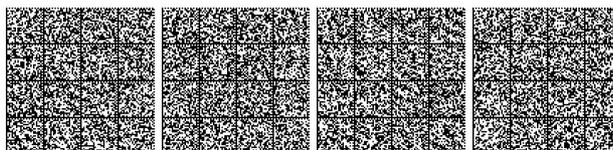
Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente
ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'*iter* di approvazione del disegno di legge «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» (A.S. 981) approvato il 23 dicembre 2018, promosso dal senatore Andrea Marcucci in proprio e quale capogruppo e legale rappresentante *pro tempore* del «Gruppo parlamentare "Partito democratico"» presso il Senato della Repubblica e altri senatori, con ricorso depositato in cancelleria il 28 dicembre 2018 ed iscritto al n. 8 del registro conflitti tra poteri 2018, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale in data 28 dicembre 2018, il senatore Andrea Marcucci, in proprio e quale capogruppo e legale rappresentante *pro tempore* del «Gruppo parlamentare “Partito democratico”» presso il Senato della Repubblica, nonché i senatori Caterina Bini, Edoardo Patriarca, Francesco Bonifazi, Andrea Ferrazzi, Caterina Biti, Alan Ferrari, Valeria Fedeli, Bruno Astorre, Assunta Carmela Messina, Luigi Enrico Zanda, Francesco Giacobbe, Luciano D’Alfonso, Davide Faraone, Valeria Valente, Monica Cirinnà, Leonardo Grimani, Matteo Richetti, Francesco Verducci, Nadia Ginetti, Simona Flavia Malpezzi, Franco Mirabelli, Anna Ros-somando, Tommaso Nannicini, Eugenio Alberto Comincini, Dario Parrini, Alessandro Alfieri, Vito Vattuone, Roberta Pinotti, Roberto Rampi, Antonio Misiani, Teresa Bellanova, Annamaria Parente, Stefano Collina, Ernesto Magorno, Mauro Antonio Donato Laus e Salvatore Margiotta, hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell’art. 134 della Costituzione, nei confronti del Governo, del Presidente della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato della Repubblica, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari (d’ora in avanti anche Conferenza dei capigruppo) del Senato della Repubblica, del Presidente e dell’Assemblea del Senato della Repubblica, in relazione agli «atti e comportamenti relativi all’approvazione del disegno di legge di bilancio nell’*iter* costituzionalmente previsto, così come svoltosi presso il Senato della Repubblica».

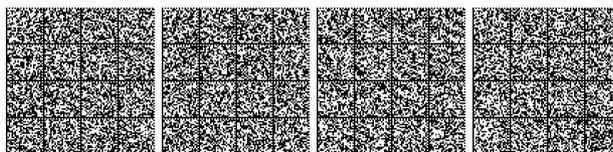
2.- I ricorrenti innanzitutto precisano che il conflitto riguarda le modalità con cui il Senato della Repubblica ha approvato, nella notte tra il 22 e il 23 dicembre del 2018, il disegno di legge «Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» (A.S. 981) e ricostruiscono i passaggi fondamentali del procedimento legislativo svoltosi fino a tale momento presso il Senato, a seguito dell’approvazione da parte della Camera dei Deputati, l’8 dicembre 2018, del testo della legge di bilancio «in una versione, tuttavia, non comprensiva dei correttivi richiesti da Bruxelles all’Esecutivo».

3.- Dopo avere ricostruito i fatti, i ricorrenti dichiarano che la loro iniziativa è volta non a sindacare il contenuto del disegno di legge annuale di bilancio, quanto piuttosto «a ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento al procedimento legislativo disegnato dall’art. 72 Cost. e soprattutto, con specifico riferimento alla legge di bilancio, dall’art. 81 Cost. e dall’art. 97, comma 1, Cost.».

Il ricorso muove dalla considerazione che nell’attuale contesto costituzionale il principio di separazione dei poteri non sarebbe riducibile al solo rapporto fra Governo e Parlamento, perché l’istituto della fiducia sposta la dialettica tra poteri sul piano del rapporto tra maggioranza e opposizione parlamentare, sancito anche dall’art. 94 della Costituzione. Le disposizioni degli artt. 72 e 94 Cost., la disciplina costituzionale delle diverse maggioranze richieste per l’approvazione dei diversi atti parlamentari e le previsioni costituzionali che riguardano la composizione delle Commissioni parlamentari riconoscerebbero un autonomo rilievo costituzionale sia ai gruppi parlamentari, sia, in particolare, a quote frazionarie di parlamentari che sono legittimate a mettere in moto processi di rilievo costituzionale. La funzione che il gruppo parlamentare e la quota di parlamentari ricorrenti intendono esercitare con la proposizione del conflitto sarebbe dunque, «tipicamente, una funzione garantistica di minoranza o di opposizione, rivolta a tutelare un interesse istituzionale fondamentale della comunità nazionale, e precisamente l’interesse al pieno rispetto delle regole costituzionali nell’approvazione delle leggi e, in particolare, di quella principale legge che è la legge di bilancio».

4.- In punto di legittimazione soggettiva, i ricorrenti sostengono che non sia corretto riconnettere la qualifica di potere dello Stato esclusivamente in capo alla «Assemblea nei suoi organi esponenziali (presidenza)», in quanto ciò significherebbe attribuire esclusivamente alla maggioranza parlamentare la decisione del se e come proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, così «di fatto esautorando le minoranze e - ove la maggioranza così voglia - Commissioni e Assemblea». Posto che la giurisprudenza costituzionale ha lasciato finora impregiudicata la possibilità che il singolo parlamentare sia legittimato a promuovere un conflitto fra poteri, gli atti denunciati con l’odierno conflitto rappresenterebbero casi di esercizio di funzioni costituzionali da parte dei rispettivi titolari che si sarebbero tradotte in illegittime interferenze con le funzioni dei ricorrenti talmente macroscopiche e penetranti da porle sostanzialmente nel nulla.

4.1.- In primo luogo, a fronte di un potere, l’esecutivo, che entra pienamente nell’esercizio delle sue funzioni con l’approvazione della mozione di fiducia ex art. 94, primo e secondo comma Cost., la Carta costituzionale, pure senza mai utilizzare espressamente il termine “opposizione”, avrebbe individuato un contropotere, prevedendo, all’art. 94, quinto comma, Cost., che un decimo dei componenti di una Camera possa presentare una mozione di sfiducia al Governo in carica. Peraltro, la stessa frazione di parlamentari può, ai sensi dell’art. 72, terzo comma, Cost., rimettere alla Camera l’approvazione di un disegno di legge deferito alla commissione in sede deliberante. A giudizio dei ricorrenti, tale complessivo quadro normativo lascerebbe intendere come il Costituente abbia voluto individuare un nucleo di parlamentari, quali sarebbero essi «37 senatori proponenti l’attuale ricorso», dotati di poteri e facoltà in grado di



limitare il potere della maggioranza e del Governo, ai quali, di conseguenza, andrebbe «riconosciuta la qualifica di potere dello Stato, nel senso di frazione del potere legislativo titolare di attribuzioni costituzionalmente previste, che la connotano come soggetto abilitato ad esprimere in via definitiva la volontà del potere cui appartiene, giacché la presentazione della mozione di sfiducia spetta ad essi e solo ad essi, e in via definitiva ad essi». Nel caso di specie, il profilo soggettivo così individuato sarebbe, inoltre, corroborato anche dalla circostanza per cui la lesione delle prerogative di cui all'art. 72 Cost. è maturata a seguito dell'approvazione di un maxi-emendamento presentato dal Governo e sul quale l'esecutivo stesso ha posto la questione di fiducia.

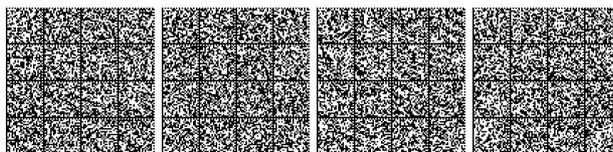
4.2.- In secondo luogo, non vi sarebbe dubbio che il gruppo parlamentare rientri tra le articolazioni delle Camere, quale istituzione stabile e necessaria, dotata, all'interno di queste, di prerogative direttamente incidenti sul regolare svolgimento del procedimento legislativo. Di conseguenza, preso atto che il «Gruppo parlamentare "Partito democratico"» ricomprende al suo interno la quota di un decimo dei componenti del Senato, le medesime considerazioni riguardanti la frazione minima di un decimo in grado di attivare il meccanismo della sfiducia varrebbero ancor di più per il gruppo ricorrente.

4.3.- Infine, anche il singolo parlamentare sarebbe titolare di specifici poteri riconosciutigli direttamente dalla Costituzione, quale rappresentante della Nazione (art. 67 Cost.), nonché partecipe della funzione legislativa delle Camere (artt. 71 e 72 Cost.). Di conseguenza, la legittimazione attiva dei senatori ricorrenti nel presente conflitto deriverebbe «proprio dalla circostanza che l'esercizio delle loro funzioni costituzionali sopra richiamate è stato conculcato a tal punto da risultare del tutto impedito ad opera e a causa delle modalità con cui altri organi parlamentari intervenuti nel corso dell'*iter* di approvazione del disegno di legge di bilancio - e, in particolare, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, l'Assemblea, il Presidente della V Commissione Bilancio e il Presidente del Senato della Repubblica - hanno concretamente esercitato le funzioni ad essi spettanti».

5.- Quanto all'oggetto del conflitto, secondo i ricorrenti, l'organizzazione e i tempi dei lavori del Senato della Repubblica, nonché le concrete modalità con cui questi si sono svolti in base alle decisioni assunte dal Presidente della Commissione Bilancio, avrebbero impedito l'osservanza del procedimento ordinario di approvazione delle leggi di cui all'art. 72, quarto comma, Cost., che deve essere caratterizzato da una fase necessaria di esame in commissione referente. Infatti, per effetto della tempistica dei lavori svolti dalla Commissione Bilancio, dettagliatamente riportata in ricorso, caratterizzata dalla presentazione in aula da parte del Governo dell'emendamento 1.9000, interamente sostitutivo dell'art. 1 del disegno di legge e contenente un testo normativo di circa 270 pagine, i senatori membri di tale Commissione sarebbero stati posti nell'assoluta impossibilità di conoscere tale testo nei suoi contenuti. Il tempo concesso per l'intero esame, pari a complessivi 70 minuti, sarebbe stato insufficiente già solo per dare una lettura sommaria all'emendamento governativo e, dunque, non avrebbe consentito la maturazione di un consapevole convincimento e la sua susseguente esposizione pubblica nelle forme in cui le dinamiche parlamentari lo consentono. Da ciò, i ricorrenti deducono che sia mancata la possibilità di qualunque esame da parte della Commissione e perciò lamentano la violazione dell'art. 72, primo comma, Cost.

6.- Tali modalità di approvazione del disegno di legge di bilancio in Senato avrebbero altresì violato il principio di leale collaborazione che, in base alla giurisprudenza costituzionale, deve informare i rapporti tra gli organi che costituiscono espressione dei poteri dello Stato e che, nella fattispecie, avrebbe dovuto imporre il rispetto delle attribuzioni dei gruppi parlamentari e dei parlamentari di opposizione. Il principio invocato richiede lealtà e correttezza che si concretizzerebbero «nell'obbligo, da parte di chi esercita una funzione pubblica in base alle norme costituzionali (e *non*) che la regolano, di tenere presente le prerogative dell'altro "potere" con cui si trovasse ad interagire». Obbligo che, nel caso di specie, sarebbe stato violato, considerato l'oggettivo impedimento frapposto all'ordinario svolgimento della dialettica parlamentare e alla partecipazione al processo deliberativo delle minoranze parlamentari di opposizione.

7.- Passando dagli aspetti temporali della vicenda alle concrete modalità che hanno caratterizzato i lavori «di quello che avrebbe dovuto essere l'"esame" del disegno di legge di bilancio da parte della Commissione Bilancio», i ricorrenti affermano che la Commissione avrebbe votato su un testo che i senatori componenti non conoscevano e che non era neanche nella loro disponibilità materiale. Infatti, appena aperta la seduta della Commissione Bilancio, il Governo si sarebbe premurato di informare i senatori che il testo dell'emendamento 1.9000, poco prima distribuito in formato elettronico, non era da considerarsi più attuale perché erano in lavorazione ulteriori modifiche, illustrate oralmente da parte del rappresentante del Governo, senza che alcun testo definitivo fosse stato fornito né in formato cartaceo, né in formato elettronico. Il che, a opinione dei ricorrenti, aggravava non poco le lesioni alle posizioni riconosciute dall'art. 72 Cost. ai senatori che oggi ricorrono come singoli, come minoranza pari a un decimo dei componenti del Senato, nonché come aderenti al «Gruppo parlamentare "Partito democratico"» costituito presso il Senato della Repubblica.

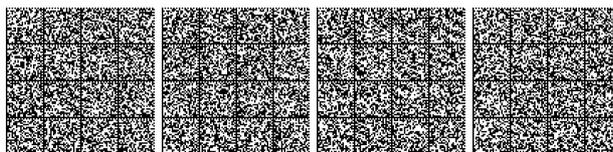


8.- I ricorrenti ritengono inoltre che l'approvazione della legge di bilancio attraverso un "maxi-emendamento" sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia avrebbe comportato un'inaccettabile totale compressione del ruolo delle Camere e delle loro articolazioni, in favore di un'accelerazione del procedimento legislativo, che avrebbe visto anche respingere la richiesta delle minoranze di una nuova calendarizzazione dei lavori in una data compatibile con la prevista votazione della Camera dei deputati. In particolare, il ricorso sottolinea che la censura si rivolge, più che alla prassi in sé dei maxi-emendamenti approvati attraverso la questione di fiducia, alla sua estremizzazione verificatasi nel caso di specie: la presentazione di un maxi-emendamento, esteso per 270 pagine e composto di 654 commi racchiusi in un unico articolo, di cui i senatori non hanno avuto la possibilità di conoscere il contenuto e di discuterlo, né in commissione, né in aula, avrebbe tradito, complice anche la questione di fiducia che il Governo su di esso ha posto, la *ratio* dell'art. 72, primo comma, Cost., a norma del quale le Camere approvano i disegni di legge «articolo per articolo e con votazione finale». Il riferimento al voto «articolo per articolo» non avrebbe un valore solo formale, ma esigerebbe in linea di principio una certa omogeneità del contenuto di ciascun articolo, in modo che i parlamentari possano esprimere in modo libero e consapevole il proprio convincimento riguardo alle singole determinazioni legislative. Nella fattispecie, invece, la prassi del maxi-emendamento governativo sarebbe stata estremizzata dall'assenza di dibattito parlamentare e dalla ripetuta modifica ad opera del Governo del testo del maxi-emendamento stesso, in modo che potrebbe dubitarsi addirittura della «riferibilità del voto della legge alla volontà del ramo del Parlamento, attraverso la sua maggioranza, piuttosto che alla volontà dell'esecutivo, o verosimilmente a singole parti di esso».

I ricorrenti osservano che l'Assemblea del Senato della Repubblica si è dedicata all'esame del testo dell'emendamento governativo, al netto delle sospensioni intervenute, solo per sette ore. Un tempo che i ricorrenti considerano insufficiente per consentire ai componenti dell'Assemblea di conoscerne effettivamente i plurimi e variegatissimi contenuti, di formarsi una opinione sui medesimi e di discuterli, anche eventualmente al fine di proporre emendamenti, e comunque di manifestare le proprie posizioni favorevoli o contrarie e le ragioni di esse. Il che avrebbe comportato la violazione non solo dell'art. 72, primo comma, Cost., ma anche del principio di leale collaborazione.

9.- In considerazione di quanto esposto, conclusivamente i ricorrenti, ribadito che il ricorso è volto a ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento al procedimento legislativo disegnato dall'art. 72 Cost., senza chiedere l'annullamento degli atti, né della legge di bilancio, specificano il petitum nei seguenti termini: *a)* «dichiarare che non spettava al Governo presentare il testo della manovra di bilancio in forma di maxi-emendamento senza rispettare le scadenze previste dalla legislazione vigente in attuazione degli articoli 81, 97, comma 1, e 72, comma 4 Cost.»; *b)* «dichiarare che non spettava al Presidente della Commissione Bilancio, alla Conferenza dei Capigruppo, al Presidente del Senato della Repubblica organizzare e condurre i lavori dell'Assemblea omettendo di riservare all'esame e all'approvazione del disegno di legge di bilancio il tempo ragionevolmente sufficiente ad acquisire adeguata conoscenza dei contenuti normativi da sottoporre al voto, come risultanti dall'emendamento 1.9000 proposto dal Governo, pari a c.a. 270 pagine di stampa, di formarsi una opinione su di essi e discuterli, anche al fine di proporre emendamenti, e con ciò di esprimere un voto consapevolmente favorevole o contrario, ai sensi dell'art. 72, primo comma, Cost.»; *c)* «dichiarare che non spettava al Presidente del Senato della Repubblica porre in votazione il testo del disegno di legge di bilancio, come risultante dall'emendamento 1.9000 proposto dal Governo, in mancanza di una sua illustrazione orale da parte dello stesso, determinando così l'impossibilità che i componenti dell'Assemblea potessero conoscerne i contenuti normativi, formarsi una opinione su di essi e discuterli, anche al fine di proporre emendamenti, e comunque esprimere un voto consapevolmente favorevole o contrario, ai sensi dell'art. 72, primo comma, Cost.»; *d)* «dichiarare che non spettava all'Assemblea del Senato della Repubblica approvare il disegno di legge di bilancio senza che fossero stati garantiti, ai sensi del 72, primo comma, l'esame in Commissione, tramite la presa di conoscenza del testo, la formazione di una posizione sul medesimo e la possibilità di manifestare pubblicamente tale posizione» e «senza che fosse stata garantita la possibilità dei componenti della stessa Assemblea di conoscere il testo, di formarsi una opinione sul medesimo e di discuterlo in Assemblea, anche al fine di proporre emendamenti, e comunque la possibilità di manifestare le proprie posizioni favorevoli o contrarie e le ragioni di esse»; *e)* «dichiarare che non spettava al Presidente del Senato della Repubblica, nelle circostanze di cui ai precedenti punti *a)*, *b)* *c)* e *d)*, trasmettere al Presidente della Camera dei deputati il disegno di legge di bilancio approvato dall'Assemblea».

10.- Con atto denominato «note integrative per i ricorrenti», depositato il 7 gennaio 2019, i ricorrenti ribadiscono e sviluppano gli argomenti relativi ai requisiti soggettivi e oggettivi richiesti per l'ammissibilità del conflitto e insistono per l'accoglimento delle conclusioni formulate nel ricorso in ordine alla spettanza dei poteri costituzionali, precisando tuttavia di non ritenere che spetti loro valutare le conseguenze che da tale accoglimento potrebbero derivare.



Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in esame, trentasette senatori hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione alle modalità con cui il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» (A.S. 981), chiedendo a questa Corte di ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente garantite e asseritamente violate dal Governo, dal Presidente della Commissione Bilancio, dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari (d'ora in avanti anche Conferenza dei capigruppo), dal Presidente e dall'Assemblea del Senato della Repubblica.

Il ricorso è stato presentato da trentasette senatori a titolo di singoli parlamentari, di «Gruppo parlamentare “Partito democratico”» e di minoranza qualificata pari a un decimo dei componenti del Senato. I ricorrenti lamentano la grave compressione dei tempi di discussione determinatasi in particolare a seguito della presentazione da parte del Governo dell'emendamento 1.9000, interamente sostitutivo del disegno di legge originario, cosiddetto maxi-emendamento, che avrebbe vanificato l'esame in Commissione e avrebbe reso impossibile la conoscibilità del testo, impedendo ai senatori di partecipare consapevolmente alla discussione e alla votazione, in violazione dei principi costituzionali stabiliti in materia di procedimento di formazione delle leggi e di quello di leale collaborazione tra poteri.

Non è richiesto alla Corte di procedere all'annullamento di alcuno degli atti ritenuti lesivi.

2.- In questa fase del giudizio, la Corte costituzionale è chiamata esclusivamente 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 sussistano i requisiti, sul piano 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 spetti alla sua competenza.

3.- I senatori ricorrenti sollevano il conflitto a titolo individuale, in qualità di «Gruppo parlamentare “Partito democratico”» e in qualità di minoranza qualificata pari a un decimo dei componenti del Senato.

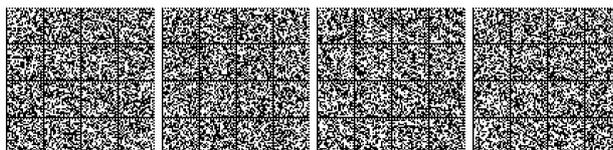
Nel caso di specie, non può ritenersi legittimata a sollevare conflitto di attribuzioni (ex art. 37 della legge n. 87 del 1953) la minoranza di un decimo dei componenti del Senato, perché la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo dei parlamentari riguarda ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto. Segnatamente, la Costituzione attribuisce, in via definitiva, a tale quota qualificata di parlamentari unicamente il potere di attivare la procedura di sfiducia per il Governo in carica, tramite presentazione di mozione di sfiducia (art. 94, quinto comma, della Costituzione) o di rimettere alla Camera l'approvazione di un disegno di legge deferito alla commissione deliberante (art. 72, terzo comma, Cost.). Con tutta evidenza si tratta di poteri non oggetto di menomazione nel caso di specie e financo estranei alle censure oggetto di ricorso.

Va risolta negativamente anche la questione della legittimazione ad agire del «Gruppo parlamentare “Partito democratico”» per l'assorbente ragione che manca, nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale (sull'indispensabilità di tale indicazione si veda l'ordinanza n. 280 del 2017).

Occorre dunque procedere a esaminare se, in un caso come quello oggi portato all'esame della Corte, sussista la legittimazione attiva del singolo parlamentare.

3.1.- È ben vero che la giurisprudenza costituzionale, anche recente, ha in talune ipotesi espressamente negato la legittimazione dei parlamentari uti singuli a elevare conflitto di attribuzione. Così, ad esempio, si è escluso che il singolo parlamentare sia legittimato a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Governo a tutela di prerogative attribuite dalla Costituzione all'intera Camera a cui appartiene (ordinanza n. 163 del 2018, richiamata dall'ordinanza n. 181 del 2018). Costante (sin dalla sentenza n. 1150 del 1988) è anche l'orientamento in base al quale, in materia di insindacabilità, competente a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti dell'autorità giudiziaria è esclusivamente la Camera di appartenenza e non il singolo parlamentare, posto che la *ratio* dell'immunità è proteggere la funzione dell'organo costituzionale (come questa Corte ha sempre affermato, a partire dalla risalente sentenza n. 9 del 1970). I singoli componenti di una Camera neppure possono lamentare la violazione del procedimento legislativo svoltosi presso l'altro ramo del Parlamento, essendo evidente l'inefficacia di tali lesioni a incidere sulle loro attribuzioni e sulle loro prerogative (ordinanze n. 181 del 2018 e n. 277 del 2017).

È altresì vero, tuttavia, che nelle medesime occasioni la Corte ha costantemente ribadito di dover lasciare «imprejudicata 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. 181 e n. 163 del 2018 e, già in passato, ordinanza n. 177 del 1998; nello stesso senso, sentenza n. 225 del 2001).



La giurisprudenza fin qui esaminata, dunque, non ha negato in radice la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione, bensì ne ha escluso in concreto la sussistenza nelle specifiche ipotesi che si sono presentate.

3.2.- Il caso oggi in esame non è riconducibile alle fattispecie su cui questa Corte si è già espressa in senso negativo. Si tratta dunque di una situazione impregiudicata, da esaminare, nella sua specificità, alla luce dei principi generali elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di conflitto tra poteri dello Stato, che richiedono di valutare se i senatori ricorrano dinanzi a questa Corte «per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali» e, conseguentemente, possano qualificarsi «come organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono», ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953.

Nella giurisprudenza costituzionale la nozione di “potere dello Stato” ai fini della legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione (ex art. 37 della legge n. 87 del 1953) abbraccia tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota di attribuzioni costituzionali (ex plurimis, sentenze n. 87 e n. 88 del 2012) o sia affidata una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita (ordinanza n. 17 del 1978), sicché il vaglio della legittimazione dei ricorrenti deve muovere dalla ricognizione della sfera delle attribuzioni conferita ai singoli parlamentari dalla Costituzione, verificando se in relazione a esse il singolo senatore possa ritenersi abilitato a esprimere in via definitiva la volontà del relativo potere.

3.3.- I ricorrenti agiscono a tutela del potere di partecipare al procedimento legislativo che la Costituzione riconoscerebbe loro quali rappresentanti della Nazione (art. 67 Cost.). Tale potere si esprimerebbe tramite la presentazione di progetti di legge e di proposte emendative (art. 71 Cost.) e tramite la partecipazione all'esame dei progetti di legge sia in commissione sia in aula (art. 72 Cost.). Esso implicherebbe altresì la «possibilità per ciascun parlamentare di addvenire alla conoscenza del testo, di formarsi un proprio convincimento e una propria posizione sul medesimo, nonché di manifestare pubblicamente tale posizione».

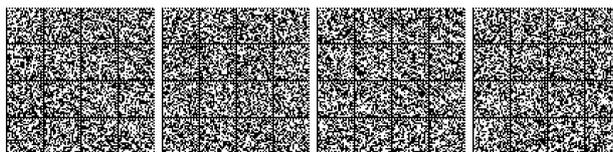
In effetti, come è stato da tempo rilevato, la Costituzione individua una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare (sentenza n. 379 del 1996). Si tratta in generale della facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo «opinioni» e «voti» (ai quali si riferisce l'art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l'area della insindacabilità); segnatamente, nell'ambito della funzione legislativa che viene in rilievo nel presente conflitto, le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito «a ciascun membro delle Camere» dall'art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.). Del resto, è proprio attraverso la presentazione di iniziative legislative ed emendamenti da parte dei parlamentari, sulla base di una disciplina procedurale rimessa ai regolamenti parlamentari, che si concretizza l'attribuzione costituzionale alle Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.), che altrimenti risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove.

Lo status costituzionale del parlamentare comprende, dunque, un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953.

3.4.- Nell'ambito di istituzioni complesse, articolate e polifunzionali, qual è il Parlamento e quali sono le singole Camere, molteplici sono gli organi che possono configurarsi come poteri a sé stanti, idonei a essere parti nei conflitti di attribuzione. I parlamentari che, come si è detto, sono organi-potere titolari di distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite debbono potersi rivolgere al giudice costituzionale qualora patiscano una lesione o un'usurpazione delle loro attribuzioni da parte di altri organi parlamentari.

Questa Corte, del resto, ha già riconosciuto la legittimazione al conflitto ad esempio alla Commissione parlamentare inquirente per i giudizi d'accusa (abolita a seguito del referendum del 1987 dall'art. 3 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, recante «Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione»; si veda comunque la sentenza n. 13 del 1975), alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (ex plurimis, in questo senso, le sentenze n. 69 del 2009 e n. 502 del 2000, fin dalla risalente ordinanza n. 171 del 1997) e alle Commissioni di inchiesta istituite a norma dell'art. 82 Cost. (a partire dalle ordinanze n. 229 e n. 228 del 1975).

3.5.- La legittimazione attiva del singolo parlamentare deve, tuttavia, essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto. Occorre anzitutto ribadire che non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente



violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera (tra le altre, sentenza n. 9 del 1959 e, più recentemente, ordinanza n. 149 del 2016). Quando derivano dal diritto parlamentare la loro esaustiva qualificazione, le prerogative rivendicate dai membri delle Camere trovano all'interno delle Camere stesse le loro forme di tutela: ad esempio, la Corte ha escluso che le modalità di voto nelle Camere siano assoggettate al potere di accertamento di soggetti esterni (nella specie, il giudice penale), in quanto esse sono disciplinate solo dalle regole parlamentari (sentenza n. 379 del 1996).

Anche l'intervento di questa Corte trova un limite nel principio di autonomia delle Camere costituzionalmente garantito, in particolare dagli artt. 64 e 72 Cost.

La giurisprudenza costituzionale ha già riconosciuto che l'autonomia degli organi costituzionali «non si esaurisce nella normazione, bensì comprende - coerentemente - il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza» (da ultimo, sentenza n. 262 del 2017). Tale momento applicativo comprende «i rimedi contro gli atti ed i comportamenti che incidano negativamente sulle funzioni dei singoli parlamentari e che pregiudichino il corretto svolgimento dei lavori» (sentenza n. 379 del 1996).

Pertanto, analogamente a quanto accade negli altri ambiti in cui la Costituzione affida ampi spazi alle valutazioni politiche, è necessario che alle Camere sia riconosciuto un ampio margine di apprezzamento nell'applicazione delle regole parlamentari. Il dovuto rispetto all'autonomia del Parlamento esige che il sindacato di questa Corte debba essere rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione.

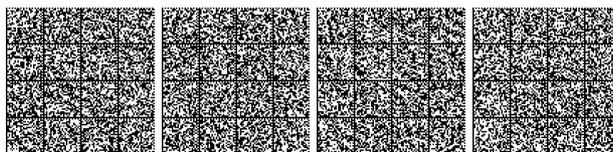
In definitiva, in ossequio al principio di autonomia delle Camere e nel solco dei precedenti giurisprudenziali poc'anzi richiamati si deve ritenere che, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l'*iter* legislativo, bensì è necessario che allegghi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte ex art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953.

4.- Nel caso di specie le violazioni denunciate dai ricorrenti non rispondono ai criteri poc'anzi enunciati.

4.1.- Occorre premettere che forzature procedurali denunciate dai ricorrenti inducono questa Corte a richiamare l'attenzione sulla necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale. L'art. 70 affida la funzione legislativa alle due Camere e il successivo art. 72 Cost. articola l'esame di ogni progetto di legge in una fase da svolgersi in commissione e in una che coinvolge l'intera assemblea ed esige che la votazione si svolga dapprima articolo per articolo e poi sul testo finale. Tali principi sono volti a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare cognita causa alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti. Gli snodi procedurali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'*iter* legis che la Costituzione stessa esige che siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa.

Ciò vale in particolare in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare. Questa Corte ha già avuto modo di sottolineare (sia pure in riferimento alle Regioni) che «il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte [...], sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» (sentenza n. 184 del 2016; in senso conforme sentenze n. 247 e n. 80 del 2017). Ciò vale a maggior ragione dopo l'attuazione della riforma costituzionale del 2012 realizzata con la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), che ne ha accentuato la centralità: il «bilancio - nella nuova veste sostanziale - è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche» (sentenza n. 61 del 2018).

Del resto, il procedimento di formazione della legge di bilancio è da sempre circondato da particolari garanzie, trattandosi di una di quelle leggi che, ai sensi dell'art. 72, quarto comma, Cost., esigono il procedimento ordinario a tutela della più ampia partecipazione di tutti i soggetti politici alla loro elaborazione.



4.2.- Non v'è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare; tuttavia il ricorso trascura alcuni elementi procedurali e di contesto, i quali, se fossero stati debitamente tenuti in considerazione, avrebbero offerto un quadro più complesso e sfumato rispetto a quanto rappresentato dai senatori ricorrenti e all'interno del quale le violazioni lamentate non appaiono di evidenza tale da superare il vaglio di ammissibilità del conflitto.

4.3.- Le forzature procedurali censurate derivano essenzialmente, nella prospettazione dei ricorrenti, dalla "estremizzazione" della prassi dei maxi-emendamenti approvati attraverso il voto della questione di fiducia, che avrebbe limitato i tempi a disposizione per la discussione al punto da vanificare l'esame in Commissione e da pregiudicare la stessa possibilità per i parlamentari di conoscere il testo ed esprimere un voto consapevole.

Questa Corte ha già avuto occasione di segnalare gli effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo, osservando che in tal modo, per effetto del "voto bloccato" che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo (sentenza n. 32 del 2014). Tuttavia, occorre anche considerare che tale prassi si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità.

Tale prassi aveva trovato, per quanto riguarda le leggi di natura finanziaria, qualche forma di compensazione nel coinvolgimento della Commissione Bilancio nella definizione del testo su cui il Governo poneva la fiducia, tenendo conto delle proposte emendative in quella sede discusse e approvate.

Una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità. Ciò non può giustificare, però, qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche contra Constitutionem. Anzi, occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco.

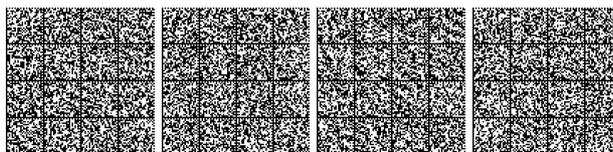
Nondimeno, la prassi fin qui consolidatasi non può essere ignorata in sede di deliberazione sull'ammissibilità del presente conflitto, ove si deve valutare se le lesioni lamentate dai ricorrenti raggiungano quella soglia di evidenza che giustifica l'intervento della Corte per arginare l'abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare.

4.4.- Le peculiarità dell'andamento dei lavori al Senato in fase di approvazione della legge di bilancio dello Stato per il 2019 rispetto al passato, anche recente, si sostanzia nel fatto che il testo finale contenuto nel maxi-emendamento 1.9000 ha modificato in larga misura il disegno di legge su cui le Camere avevano lavorato fino a quel momento, senza che su tale contenuto la Commissione Bilancio avesse avuto modo di svolgere alcun esame di merito, in sede referente. L'esame che tale Commissione ha compiuto, nella seduta del 22 dicembre 2018, era infatti finalizzato esclusivamente all'espressione di un parere relativo ai soli profili finanziari di tale emendamento, ai sensi del nuovo art. 161, comma 3-ter, regol. Senato.

Il ricorso non rileva queste peculiarità, così come non dà conto del fatto che esse derivano dall'innesto, sulla ricordata prassi dei maxi-emendamenti votati con la fiducia, di due fattori concomitanti.

Da un lato, la lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare e ha comportato un'ampia modificazione del disegno di legge iniziale, confluita nel maxi-emendamento 1.9000. Il ricorso si limita ad affermare che il maxi-emendamento sostituiva integralmente il testo della legge di bilancio, senza considerare che il disegno di legge originario era già stato esaminato alla Camera dei deputati e ivi votato in commissione e in assemblea e che su di esso era in corso l'esame al Senato: il nuovo testo recepiva almeno in parte i lavori parlamentari svoltisi fino a quel momento, inclusi alcuni emendamenti presentati nel corso della discussione (si veda la tabella di raffronto contenuta nel dossier del Senato della Repubblica dedicato al maxi-emendamento governativo, edizione provvisoria del 23 dicembre 2018, pagine 15 e seguenti).

D'altro lato, le riforme apportate al regolamento del Senato della Repubblica nel dicembre 2017 - applicate al procedimento per l'approvazione del bilancio dello Stato per la prima volta nel caso di specie - possono gettare una diversa luce su taluni passaggi procedurali censurati nel ricorso.



Il nuovo testo dell'art. 161, comma 3-ter, regol. Senato richiede che i testi sui quali il Governo intende porre la questione di fiducia siano sottoposti alla Presidenza per le valutazioni di ammissibilità, tra cui quelle relative alla copertura finanziaria, per le quali la Commissione Bilancio è chiamata a esprimere un parere ai sensi dell'art. 102-bis (anch'esso modificato in data 20 dicembre 2017). Il successivo art. 161, comma 3-quater, consente al Governo, prima della discussione di un emendamento su cui sia posta la questione di fiducia, di precisarne il contenuto esclusivamente per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale del testo e di formulare ulteriori precisazioni per adeguare il testo alle condizioni indicate nel parere della Commissione Bilancio.

È in applicazione di tali disposizioni che la Commissione Bilancio è stata convocata solo per esprimere un parere sui profili finanziari e che il Governo ha presentato ulteriori precisazioni durante l'esame in Commissione. La breve durata dell'esame e la modifica dei testi in corso d'opera, lamentate dai ricorrenti, potrebbero essere state favorite dalle nuove regole procedurali, verosimilmente dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi, ma foriere di effetti problematici, in casi come quello di specie, che dovrebbero essere oggetto di attenzione da parte dei competenti organi parlamentari ed eventualmente rimossi o corretti.

4.5.- In conclusione, questa Corte non può fare a meno di rilevare che le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia; ma neppure può trascurare il fatto che i lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale.

In tali circostanze, non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale. Ciò rende inammissibile il presente conflitto di attribuzione. Nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti.

5.- La rilevata inammissibilità derivante dalla natura delle violazioni lamentate si ripercuote sull'intero ricorso e rende superfluo l'esame degli altri profili del conflitto.

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 10 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

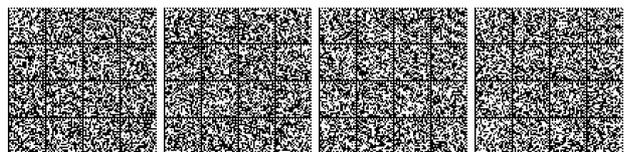
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 febbraio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 4

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 gennaio 2019
(della Regione Marche)*

Edilizia e urbanistica - Misure urgenti per gli eventi sismici verificatisi in Italia negli anni 2009, 2012, 2016 e 2017 - Misure per l'accelerazione del processo di ricostruzione - Modifiche al decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 - Previsione che il Commissario straordinario provvede all'esercizio delle funzioni di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 189 del 2016, anche a mezzo di ordinanze, che sono emanate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della cabina di coordinamento - Previsione che, sulla base delle priorità stabilite dal Commissario straordinario, sentiti i vice commissari nella cabina di coordinamento, e in coerenza con il piano delle opere pubbliche e il piano dei beni culturali, i soggetti attuatori oppure i Comuni, le unioni dei Comuni, le unioni montane e le Province interessati provvedono a predisporre ed inviare i progetti degli interventi al Commissario straordinario.

- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, art. 37, comma 1, lettera *a*), numero *1-bis*, e lettera *b)-ter*.

Ricorso della Regione Marche, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1607 del 27 novembre 2018, rappresentato e difeso dagli avv.ti prof. Stefano Grassi (codice fiscale GRSSFN45T05D612X; indirizzo pec stefanograssi@pec.ordineavvocatifirenze.it) e Gabriella De Berardinis (Codice Fiscale DBRGRL60S43E783L; indirizzo pec avv.gabrielladeberardinislegalmail.it), ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. prof. Stefano Grassi in Roma, piazza Barberini n. 12, come da procura speciale allegata al presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera *a*), n. *1-bis*, e lettera *b)-ter*), decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergente), come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 19 novembre 2018, n. 269, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale.

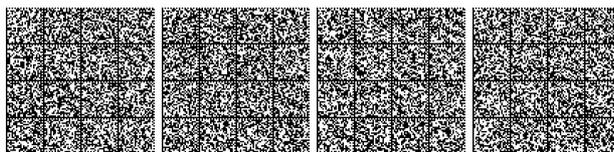
1. - Premessa.

Con il presente atto la Regione Marche impugna le norme indicate in epigrafe di cui al decreto-legge n. 109 del 2018, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018. Prima, però, di illustrare le censure di illegittimità costituzionale avverso tali norme, è necessario dare conto, ancorché sinteticamente, delle modifiche apportate da queste ultime al quadro normativo preesistente.

1.1. - L'art. 37 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, reca «Misure per l'accelerazione del processo di ricostruzione — Modifiche al decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229»: su di esso, in sede di conversione in legge mediante la legge 16 novembre 2018, n. 130, sono intervenute alcune modificazioni e, in particolare, ai fini che qui interessano, al comma 1 sono state inserite la lettera *a*), n. *1-bis*, e la lettera *b)-ter*).

Le norme da ultimo citate incidono, rispettivamente, sull'art. 2, comma 2, e sull'art. 14, comma 4, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016).

1.2. - Quanto al citato art. 2, comma 2, esso — prima di tale modifica — prevedeva che «Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il commissario straordinario provvede anche a mezzo di ordinanze, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo. Le ordinanze



sono emanate previa intesa con i Presidenti delle regioni interessate nell'ambito della cabina di coordinamento di cui all'art. 1, comma 5, e sono comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri». Si tratta di funzioni che hanno ad oggetto, principalmente, la ricostruzione e riparazione di immobili pubblici e privati a seguito degli eventi sismici.

Dopo l'intervento del decreto-legge n. 109 del 2018, come modificato in sede di conversione in legge, la riportata disposizione prevede che le medesime ordinanze siano adottate dal commissario straordinario non più «previa intesa», bensì semplicemente «sentiti» i Presidenti delle regioni interessate nell'ambito della cabina di coordinamento.

1.3. - Con riguardo, invece, all'art. 14, comma 4, decreto-legge n. 189 del 2016, esso, prima della modifica subita ad opera del decreto-legge n. 109 del 2018 e qui contestata, recitava: «Sulla base delle priorità stabilite dal commissario straordinario d'intesa con i vice commissari nella cabina di coordinamento di cui all'art. 1, comma 5, e in coerenza con il piano delle opere pubbliche e il piano dei beni culturali di cui al comma 2, lettere a) e b), i soggetti attuati oppure i comuni, le unioni dei comuni, le unioni montane e le province interessate provvedono a predisporre ed inviare i progetti degli interventi al Commissario straordinario». Nel testo modificato dall'impugnato decreto-legge, invece, l'intesa è stata sostituita dal mero parere, poiché i vice commissari devono essere semplicemente «sentiti».

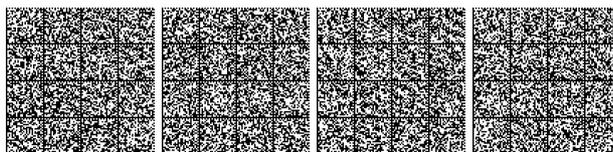
1.4. - In definitiva, la lettera a), n. 1-bis, e la lettera b-ter) dell'art. 37, comma 1, del decreto-legge n. 109 del 2018, come modificato in sede di conversione in legge dalla legge n. 130 del 2018, sostituiscono il modulo collaborativo dell'intesa previsto dalla precedente formulazione del testo degli articoli 2, comma 2, e 14, comma 4, del decreto-legge n. 189 del 2016, con lo strumento cooperativo «debole» del parere.

Le disposizioni legislative indicate sono manifestamente incostituzionali per le ragioni che di seguito si espongono.

2. - *Illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis, decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 in tema di «chiamata in sussidiarietà» di funzioni amministrative in capo allo Stato, in quanto prevede che ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 2, decreto-legge n. 189 del 2016, ascrivibili alle materie «protezione civile» e «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei Presidenti delle regioni interessate e non più l'intesa.*

L'art. 2, comma 1, decreto-legge n. 189 del 2016, elenca le funzioni spettanti al commissario straordinario: quest'ultimo, in particolare: a) opera in stretto raccordo con il Capo del Dipartimento della protezione civile, al fine di coordinare le attività disciplinate dal presente decreto con gli interventi di relativa competenza volti al superamento dello stato di emergenza e di agevolare il proseguimento degli interventi di ricostruzione dopo la conclusione di quest'ultimo; b) coordina gli interventi di ricostruzione e riparazione degli immobili privati di cui al Titolo II, Capo I, sovrintendendo all'attività dei vice commissari di concessione ed erogazione dei relativi contributi e vigilando sulla fase attuativa degli interventi stessi, ai sensi dell'art. 5; c) opera una ricognizione e determina, di concerto con le regioni e con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, secondo criteri omogenei, il quadro complessivo dei danni e stima il relativo fabbisogno finanziario, definendo altresì la programmazione delle risorse nei limiti di quelle assegnate; d) individua gli immobili di cui all'art. 1, comma 2; e) coordina gli interventi di ricostruzione e riparazione di opere pubbliche di cui al Titolo II, Capo I, ai sensi dell'art. 14; f) sovrintende sull'attuazione delle misure di cui al Titolo II, Capo II, al fine di favorire il sostegno alle imprese che hanno sede nei territori interessati e il recupero del tessuto socio-economico nelle aree colpite dagli eventi sismici; g) adotta e gestisce l'elenco speciale di cui all'art. 34, raccordandosi con le autorità preposte per lo svolgimento delle attività di prevenzione contro le infiltrazioni della criminalità organizzata negli interventi di ricostruzione; h) tiene e gestisce la contabilità speciale a lui appositamente intestata; i) esercita il controllo su ogni altra attività prevista dal presente decreto nei territori colpiti; l) assicura il monitoraggio degli aiuti previsti dal presente decreto al fine di verificare l'assenza di sovracompensazioni nel rispetto delle norme europee e nazionali in materia di aiuti di Stato; l-bis) promuove l'immediata effettuazione di un piano finalizzato a dotare i comuni individuati ai sensi dell'art. 1 della microzonazione sismica di III livello, come definita negli «Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica» approvati il 13 novembre 2008 dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, disciplinando con propria ordinanza la concessione di contributi a ciò finalizzati ai comuni interessati, con oneri a carico delle risorse disponibili sulla contabilità speciale di cui all'art. 4, comma 3, entro il limite di euro 6,5 milioni, e definendo le relative modalità e procedure di attuazione nel rispetto dei seguenti criteri: (...).

Come già anticipato (*supra*, par. 1.2.), il comma 2 della medesima disposizione, prima dell'intervento del decreto-legge n. 109 del 2018, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018, prevedeva che in relazione alle suesposte funzioni il commissario potesse adottare ordinanze, d'intesa con i Presidenti delle regioni interessate, nell'ambito della cabina di coordinamento. L'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis, decreto-legge n. 109 del 2018, ha però sostituito l'intesa con l'acquisizione del mero parere.



Tale modifica normativa si rivela costituzionalmente illegittima dal momento che, nell'ambito di una disciplina concernente interventi edilizi in zona sismica, ricondotta da questa Ecc.ma Corte alla competenza legislativa concorrente relativa alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il legislatore statale ha operato la c.d. «chiamata in sussidiarietà» avocando al centro le relative funzioni amministrative e attribuendole al commissario straordinario — senza prevedere il modulo collaborativo «forte» nell'esercizio delle stesse, come invece richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia [a partire dalla ben nota sentenza n. 303 del 2003, sino ad arrivare alla recente sentenza n. 87 del 2018 nella quale si legge che «La disposizione impugnata incide direttamente su competenze regionali e configura una «chiamata in sussidiarietà» (...). Tuttavia, la fase amministrativa (...) limita il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione della Conferenza Stato-Regioni. Non sono correttamente rispettati, quindi, i canoni di leale collaborazione richiesti per la «chiamata in sussidiarietà», individuati da costante giurisprudenza di questa Corte nello strumento dell'intesa (*ex multis*, sentenze n. 105 del 2017, n. 7 del 2016, n. 33 del 2011, n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)]. Al contrario, la norma impugnata, in spregio alla giurisprudenza citata, ha sostituito la precedente previsione (costituzionalmente legittima) di un'intesa con l'acquisizione di un mero parere, da parte dello stesso commissario.

Da quanto esposto discende la palese violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di «chiamata in sussidiarietà» di funzioni amministrative in capo allo Stato.

3. - *In via alternativa e subordinata. Illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis, decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018, nella parte in cui prevede che il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei Presidenti delle Regioni interessate e non più l'intesa, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento ai casi di intreccio inestricabile di competenze statali e regionali.*

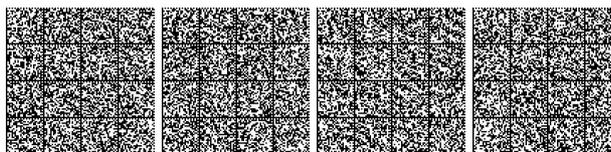
Nella denegata ipotesi in cui questa Ecc.ma Corte non ritenesse di poter accogliere la suesposta censura, in via alternativa e subordinata si prospetta un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis, decreto-legge n. 109 del 2018, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018.

La norma in questione, come si è detto nel motivo che precede, verte nell'ambito degli interventi edilizi in zona sismica, in riferimento al quale questa Ecc.ma Corte ha ravvisato la coesistenza di interessi di rilievo sia statale che regionale con riguardo alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione (*cf.*, ad es., sentenze nn. 272 del 2016 e 60 del 2017). In conseguenza di ciò e alla luce della giurisprudenza costituzionale in tema di intreccio inestricabile di competenze dello Stato e delle Regioni (*cf.*, tra le più recenti, sentenze nn. 140 del 2015 e 1 del 2016, ma anche la richiamata sentenza n. 87 del 2018, par. 3.1 del Considerato in diritto), il legislatore statale — ai fini dell'esercizio delle funzioni amministrative rilevanti nel caso di specie — avrebbe dovuto prevedere (come, per la verità, aveva fatto nella versione originaria dell'art. 2, comma 2, decreto-legge n. 189 del 2016, poi modificato dall'impugnato decreto-legge n. 109 del 2018) uno strumento «forte» di partecipazione regionale all'esercizio delle stesse, ovvero l'intesa. Al contrario, con la norma impugnata è stata prevista una forma collaborativa del tutto inadeguata a salvaguardare le competenze della regione, ossia l'acquisizione del mero parere dei Presidenti delle regioni interessate da parte del commissario straordinario, ai fini dell'adozione delle ordinanze afferenti alle funzioni che l'art. 2, comma 1, decreto-legge n. 189 del 2016, attribuisce a quest'ultimo.

Anche sotto questo profilo, pertanto, emerge in termini evidenti la illegittimità costituzionale della disposizione legislativa censurata per violazione dei parametri costituzionali indicati in rubrica.

4. - *Illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera b-ter), decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 in tema di «chiamata in sussidiarietà» di funzioni amministrative in capo allo Stato, in quanto prevede che ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 14, comma 4, decreto-legge n. 189 del 2016, ascrivibili alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei vice commissari (ossia dei Presidenti delle regioni interessate) e non più l'intesa.*

L'art. 14, comma 4, del decreto-legge n. 189 del 2016, prima della modifica subita ad opera del decreto-legge n. 109 del 2018, prevedeva che «Sulla base delle priorità stabilite dal commissario straordinario d'intesa con i vice commissari nel cabina di coordinamento di cui all'art. 1, comma 5, e in coerenza con il piano delle opere pubbliche e il piano dei beni culturali di cui al comma 2, lettere a) e b), i soggetti attuatori oppure i comuni, le unioni dei comuni, le unioni montane e le province interessate provvedono a predisporre ed inviare i progetti degli interventi al commissario straordinario».



Sulla disposizione *de qua* è intervenuto l'art. 37, comma 1, lettera *b-ter*), del decreto-legge n. 109 del 2018, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018, sostituendo all'intesa l'acquisizione del semplice parere dei vice commissari.

Pertanto, analogamente a quanto già illustrato in riferimento alla lettera *a*), n. 1-*bis*, del medesimo art. 37, comma 1, la modifica normativa si rivela costituzionalmente illegittima; infatti, nell'ambito di una disciplina concernente interventi edilizi in zona sismica, ricondotta da questa Ecc.ma Corte alla competenza legislativa concorrente relativa alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il legislatore statale ha operato la c.d. «chiamata in sussidiarietà» avocando al centro le relative funzioni amministrative e attribuendole al commissario straordinario — senza prevedere un coinvolgimento «forte» delle regioni interessate nell'esercizio delle stesse, come invece richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia (a partire dalla ben nota sentenza n. 303 del 2003, sino ad arrivare alla già richiamata sentenza n. 87 del 2018). Anche in questo caso, semmai, è accaduto il contrario, poiché il legislatore nazionale ha sostituito la precedente previsione (costituzionalmente legittima) di un'intesa con l'acquisizione, da parte del commissario, di un mero parere dei vice commissari/Presidenti delle regioni interessate.

Per tali ragioni non può dubitarsi della palese violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di «chiamata in sussidiarietà» di funzioni amministrative in capo allo Stato.

5. - In via alternativa e subordinata. Illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera b-ter), decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018, nella parte in cui prevede che il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei vice commissari (ossia dei Presidenti delle regioni interessate) e non più l'intesa, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento ai casi di intreccio inestricabile di competenze statali e regionali.

Anche con riguardo all'art. 37, comma 1, lettera *b-ter*), decreto-legge n. 109 del 2018, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018, ove questa Ecc.ma Corte non ritenesse di poter accogliere le censure formulate avverso tale disposizione legislativa nei termini suesposti, in via alternativa e subordinata si prospetta un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale.

Si è già detto che la norma in questione, al pari dell'art. 37, comma 1, lettera *a*), n. 1-*bis*, verte nell'ambito di interventi edilizi in zona sismica, in riferimento al quale questa Ecc.ma Corte ha ravvisato un intreccio di interessi di rilievo sia statale che regionale con riguardo alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione (*cf.*, ad es., sentenze nn. 272 del 2016 e 60 del 2017). In conseguenza di ciò e alla luce della giurisprudenza costituzionale in tema di intreccio inestricabile di competenze dello Stato e delle regioni (*cf.*, tra le altre, sentenze nn. 140 del 2015 e 1 del 2016, così come la già evocata sentenza n. 87 del 2018, par. 3.1 del Considerato in diritto), il legislatore statale — ai fini dell'esercizio delle funzioni amministrative rilevanti nel caso di specie — avrebbe dovuto prevedere (come, d'altronde, aveva fatto nella versione originaria dell'art. 14, comma 4, decreto-legge n. 189 del 2016, poi modificato dal decreto-legge n. 109 del 2018) uno strumento «forte» di partecipazione regionale all'esercizio delle stesse, ovvero l'intesa. Al contrario, con la norma impugnata è stata prevista una forma collaborativa del tutto inadeguata a salvaguardare le competenze della Regione, ossia l'acquisizione del mero parere dei vice commissari (ossia dei Presidenti delle regioni interessate), da parte del commissario straordinario, ai fini dell'individuazione delle priorità a cui devono attenersi «i soggetti attuatori oppure i Comuni, le unioni dei Comuni, le unioni montane e le Province interessate» nella predisposizione e nel successivo invio — allo stesso commissario straordinario — dei progetti degli interventi di edilizia sismica sugli edifici pubblici.

Anche sotto questo profilo, pertanto, emerge in termini evidenti la illegittimità costituzionale della disposizione legislativa censurata per violazione dei parametri costituzionali indicati in rubrica.

P.Q.M.

La Regione Marche, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis, e lettera b-ter), decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, nei limiti e nei termini sopra esposti.



Si depositano i seguenti documenti:

1) deliberazione della Giunta regionale di autorizzazione al giudizio n. 1607 del 27 novembre 2018.

Con ossequio.

Roma, 18 gennaio 2019

Avv. prof. Grassi

Avv. De Berardinis

19C00025

N. 5

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 gennaio 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Basilicata - Procedimenti di autorizzazione di impianti dedicati allo smaltimento o al trattamento o al recupero di rifiuti - Improcedibilità di istanze di autorizzazione relative a nuove attività di smaltimento, trattamento e/o recupero dei rifiuti non conformi alle previsioni del P.R.G.R. - Ammissibilità, a determinate condizioni, di istanze relative ad impianti esclusivamente di recupero di materia.

– Legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 (Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica di siti inquinati - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto), art. 17, commi 6 e 7.

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato c.f. 80224030587, fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti della Regione Basilicata, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 17, commi 6 e 7, della legge Regionale Basilicata n. 35 del 16 novembre 2018, recante «Norme di attuazione della parte del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto», pubblicata nel B.U.R. n. 48 del 16 novembre 2018, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 10 gennaio 2019.

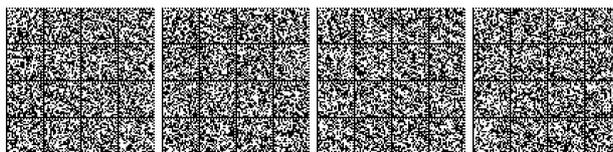
Con la legge regionale n. 35 del 16 novembre 2018 indicata in epigrafe, che consta di sessantotto articoli, la Regione Basilicata ha emanato le disposizioni in tema di «Attuazione della parte del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto.

In particolare, l'art. 17, rubricato «Principi per l'autorizzazione alla realizzazione di impianti dedicati allo smaltimento o al trattamento o al recupero dei rifiuti nel territorio regionale», definisce i principi per l'autorizzazione alla realizzazione di impianti dedicati allo smaltimento o al trattamento o al recupero dei rifiuti nel territorio regionale, e, al comma 1, consente «iniziative pubbliche e private nel campo dello smaltimento, trattamento e recupero dei rifiuti urbani e speciali», specificando, ai successivi commi 6 e 7, che:

«6. Sono improcedibili le istanze di autorizzazione relative alle nuove attività destinate allo smaltimento, trattamento e/o recupero dei rifiuti urbani, frazioni di rifiuti urbani, rifiuti speciali anche contenenti amianto, non conformi alle previsioni del P.R.G.R.

7. Sono procedibili le istanze relative ad impianti esclusivamente di recupero di materia che dimostrino, con specifica analisi, il rispetto del principio di prossimità come definito al precedente art. 2, commi 3 e 4. Tali istanze sono ammissibili solo quando la produzione degli scarti di processo è minore dell'otto per cento e quando almeno il settanta per cento della capacità impiantistica è dedicata a soddisfare i fabbisogni regionali.».

Dalla lettura dei predetti commi 6 e 7 si evince che sono previste procedure autorizzatorie esclusivamente per gli impianti di recupero di materia; mentre sono escluse da tali procedure autorizzatorie, di fatto vietandole, le istanze riguardanti gli impianti di smaltimento, in particolare, quelli di recupero energetico.



È avviso del Governo che, con la norma denunciata in epigrafe, la Regione Basilicata abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1. L'art. 17, commi 6 e 7, della legge Regione Basilicata n. 35/2018 citata viola l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione in relazione all'art. 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e all'art. 35, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni con la legge 11 novembre 2014, n. 164.

1.1. Occorre ricordare, innanzitutto, che la normativa nazionale sui rifiuti è stata adottata inizialmente con il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, recante «Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio», prevedendo la prima disciplina della «gestione dei rifiuti»; e ha subito una profonda trasformazione con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che, sancita l'esplicita abrogazione del decreto legislativo citato n. 22/1997, ha riformulato l'intera disciplina legislativa interna sull'ambiente disciplinando la «gestione integrata» dei rifiuti.

La «gestione integrata» sta ad indicare un sistema volto a gestire l'intero processo dei rifiuti (comprendente raccolta, trasporto, trattamento e destinazione finale) con le finalità di recupero energetico delle materie prime e, dunque, di minimizzare la frazione destinata alla discarica con il ricorso a una rete integrata e adeguata di impianti.

Il decreto legislativo n. 152/2006 citato, individua tra le misure prioritarie le azioni volte a prevenire e ridurre la produzione dei rifiuti, cui seguono le attività di recupero e, come ultima ipotesi lo smaltimento (articoli 179-182).

In particolare, l'art. 182 chiarisce che lo smaltimento dei rifiuti è soluzione residuale nel caso non esistano alternative tecnicamente valide o economicamente sostenibili per consentire il recupero; e l'art. 182-bis precisa che lo smaltimento dei rifiuti va attuato con il ricorso a una rete integrata e adeguata di impianti secondo i principi di autosufficienza e prossimità.

Il principio di autosufficienza e il principio di prossimità sono principi di derivazione comunitaria (art. 16 della direttiva 2008/98/CE).

L'art. 182-bis citato prevede, infatti, che lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati siano attuati con il ricorso a una rete integrata e adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di:

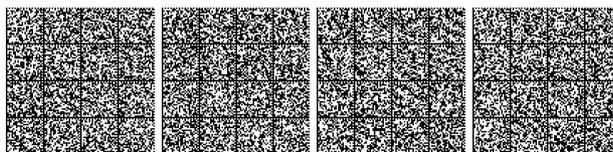
realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;

permettere lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;

utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica. La gestione dei rifiuti come attività di «pubblico interesse» (art. 178, comma 1) che deve essere svolta attuando una serie di azioni nel rispetto di una scelta gerarchica, che, prioritariamente, persegue la prevenzione, il recupero e, infine, in via residuale, lo smaltimento; prevedendo, da un lato, il divieto di smaltire rifiuti solidi urbani non pericolosi in ambiti territoriali diversi o lontani rispetto a quelli topografici in cui vengono prodotti; dall'altro, che tale divieto risulti temperato con il principio di prossimità degli impianti di smaltimento o recupero.

1.2. Occorre sottolineare che la scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi delle emergenze rifiuti è necessariamente rimessa allo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione (sentenze n. 244, 154 e 101 del 2016; n. 58 del 2015; n. 54 del 2012 e n. 224 del 2011).

Se la «tutela dell'ambiente» è una materia trasversale che può interessare diverse materie anche di competenza legislativa regionale, spettano, però, alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondano ad esigenze di tutela uniformi, poiché «La scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi della emergenza rifiuti, infatti, è necessariamente rimessa allo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di 'tutela dell'ambiente'. Lo Stato peraltro, ai sensi del comma 1, agisce nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e del riciclaggio tenendo conto della pianificazione regionale». (sentenza n. 244/2016, punto 4.2. del Considerato in diritto).



La aprioristica esclusione di attività di recupero energetico di cui all'art. 17, commi 6 e 7, della legge regionale n. 35/2018 citata, esclude il rispetto della scelta in via gerarchica imposta dalla legislazione statale nel recupero dei rifiuti e contribuisce al deficit complessivo nazionale in contrasto con i richiamati principi di autosufficienza e di prossimità, violando, pertanto, l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, riducendo i livelli di tutela ambientale.

1.3. In particolare, l'art. 17, commi 6 e 7, citato si pone in contrasto con i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti stabiliti dal parametro statale interposto costituito dall'art. 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 citato, che, sotto la rubrica «Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti», nel recepire nell'ordinamento nazionale la corrispondente previsione comunitaria (art. 4 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008), al comma 1, prevede espressamente che la gestione dei rifiuti avvenga nel rispetto della gerarchia ivi stabilita, che contempla, altresì, alla lettera d), il recupero di altro tipo, quale, per esempio, il recupero di energia.

Ulteriori profili di illegittimità della citata norma impugnata emergono, inoltre, in relazione a quanto stabilito dall'art. 35, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, rubricato «Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene» e del decreto attuativo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016, recante la «Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché “individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati”, che, nel determinare il fabbisogno residuo di incenerimento per ciascuna Regione, ha calcolato per la Regione Basilicata un deficit di incenerimento pari ad oltre 28.000 tonnellate annue.

La norma impugnata, escludendo l'opzione del recupero energetico conseguente all'improcedibilità delle istanze volte alla realizzazione di impianti destinati a tal fine, ha come conseguenza che la Regione Basilicata concorre direttamente — non essendo in grado di sostenersi autonomamente per quanto concerne tale modalità di trattamento dei rifiuti — a contribuire al deficit complessivo nazionale (in particolare sulla Macroarea-Sud) del fabbisogno di incenerimento, ponendosi in contrasto con il principio di autosufficienza e di prossimità affermato all'art. 16 della direttiva 2008/98/CE; principio, a sua volta, richiamato dall'art. 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 citato, e dall'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014 citato, il cui contenuto è stato espressamente e specificamente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale come riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia ambientale (sentenza n. 154/2016 citata).

Ai sensi del predetto art. 35, comma 1, gli impianti di recupero energetico costituiscono «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale che attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica».

La preclusione dell'installazione di detti impianti nella Regione Basilicata derivante dalla norma di cui all'art. 17, commi 6 e 7, viola, pertanto, l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione riducendo il sistema di tutela ambientale.

P.Q.M.

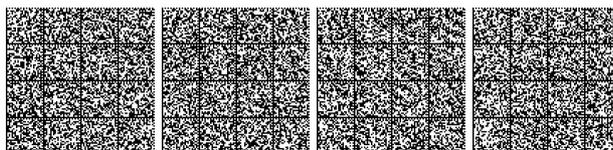
Si conclude perché l'art. 17, commi 6 e 7, della legge regionale Basilicata n. 35 del 16 novembre 2018, recante «Norme di attuazione della parte del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto», indicato in epigrafe, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 gennaio 2019.

Roma, 15 gennaio 2019

Il Vice Avvocato generale dello Stato: PALMIERI

L'Avvocato dello Stato: MORICI



N. 13

Ordinanza del 17 ottobre 2018 del Giudice di pace di Pisa nel procedimento civile promosso da Pesci Carlo in proprio e n.q. di titolare della ditta Toscoagrigarden contro Ministero politiche agricole e forestali - Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela e della qualità e della repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari - Ufficio Toscana e Umbria.

Sanzioni amministrative - Disciplina dell'attività sementiera - Commercializzazione di prodotti sementieri non rispondenti ai requisiti stabiliti o a quelli indicati sulla merce - Sanzione amministrativa pecuniaria in misura proporzionale di euro 40 per ogni quintale o frazione di quintale di prodotti sementieri e comunque per un importo non inferiore a euro 4.000.

- Legge 25 novembre 1971, n. 1096 (Disciplina dell'attività sementiera), art. 33, primo comma, come modificato dall'art. 3 [comma 2, lettera c),] della legge 3 febbraio 2011, n. 4 (Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari).

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI PISA

Il Giudice di pace di Pisa, avv. Flavio Ceccarini ha pronunciato la seguente ordinanza,

nella causa civile iscritta al n. 3117/2017 R.G., promossa da: Pesci Carlo (codice fiscale PSC CRL 69S28 E625I), residente in Collesalveti (Livorno), via Borsellino n. 12, in proprio e quale titolare della ditta Toscoagrigarden di Carlo Pesci (codice fiscale 01070160492), con sede in Pisa, fraz. Ospedaletto, via Giuncheta n. 2, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Forni e Andrea Leoncini, come da procura in atti, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in Pontedera (Pisa), piazza Andrea da Pontedera n. 7, ricorrente;

Contro Ministero politiche agricole e forestali - Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari - Ufficio Toscana e Umbria, rappresentata e difesa dal funzionario agrario dott.ssa Anna F. Ragone, come da delega in atti, resistente;

Oggetto: opposizione a ordinanza ingiunzione.

1) In fatto

Con ricorso depositato in data 1° dicembre 2017 Pesci Carlo, in proprio e quale titolare della ditta Toscoagrigarden di Pesci Carlo, proponeva opposizione all'ordinanza-ingiunzione n. 2017/335 emessa dal Ministero politiche agricole e forestali - Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari; direttore dell'Ufficio Toscana e Umbria, prot. n. 0022277 del 15 settembre 2017, notificata in data 3 novembre 2017, con la quale veniva ingiunto il pagamento della somma di € 4.116,00 (di cui € 4.000,00 a titolo di sanzione ed € 116,00 per spese di procedimento, notifica e analisi), in relazione alla contestazione di infrazione amministrativa prot. n. 7944 del 16 giugno 2015 e rapporto prot. 6778 del 12 aprile 2016 redatto ai sensi dell'art. 17, legge n. 689/1981 dal dirigente del Laboratorio ICQRF di Perugia, dal quale risultava che il sig. Pesci Carlo, in proprio e quale titolare della ditta Toscoagrigarden di Pesci Carlo, aveva commesso la violazione descritta dall'art. 14 della legge n. 1097/1071 e dall'art. 12 e allegato VI del decreto del Presidente della Repubblica n. 1065/1973, per avere immesso in commercio sementi di erba medica varietà «Bella Campagnola» con indice di germinabilità pari al 64%, inferiore al limite di legge (80%) (analisi effettuata su una partita di kg 25 in sacco chiuso).

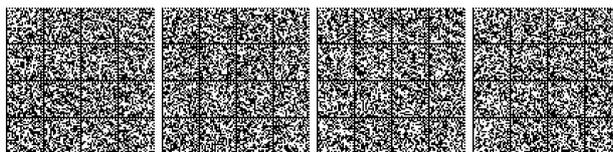
Parte ricorrente deduceva l'illegittimità dell'ordinanza impugnata per i seguenti motivi variamente articolati: 1) nullità dell'ordinanza per violazione del principio del contraddittorio; 2) irregolarità nella esecuzione delle analisi; 3) illegittimità costituzionale della norma sanzionatoria di cui all'art. 33, comma 1, legge n. 1096/1971, come modificata dall'art. 3 della legge n. 4/2011.

Si è costituito in giudizio il Ministero politiche agricole e forestali - Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari - Ufficio d'Area di Pisa, deducendo la piena correttezza dell'accertamento e la legittimità dell'ordinanza impugnata.

La causa è stata trattenuta in riserva in relazione alla sollevata questione di legittimità costituzionale.

2) In diritto

A) Questione di legittimità costituzionale - non manifesta fondatezza infondatezza. L'art. 33, comma 1, della legge n. 25 novembre 1971, n. 1096 - Disciplina dell'attività sementiera (*Gazzetta Ufficiale* 22 dicembre 1971, n. 322), così come modificata dall'art. 3 della legge n. 4/2011, dispone che «salvo che il fatto costituisca reato, a chiunque



vende, pone in vendita o mette altrimenti in commercio prodotti sementieri non rispondenti ai requisiti stabiliti, o non rispondenti a quelli indicati sulla merce, o pone in vendita miscugli in casi non consentiti ovvero pone in commercio prodotti importati in confezioni non originali o riconfezionati senza l'osservanza delle disposizioni di cui agli ultimi tre commi dell'art. 17, si applica la sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma stabilita in misura proporzionale di euro 40 per ogni quintale o frazione di quintale di prodotti sementieri e comunque per un importo non inferiore a euro 4.000»; parte ricorrente ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale della norma prevista dall'art. 33, comma 1, della legge n. 25 novembre 1971, n. 1096 - Disciplina dell'attività sementiera (*Gazzetta Ufficiale* 22 dicembre 1971, n. 322), come modificata dall'art. 3 della legge n. 4/2011, nella parte in cui prevede una sanzione amministrativa minima di € 4.000,00, per violazione dei principi desumibili dagli articoli 3, 97 e 27, comma 2, della Costituzione, sia singolarmente considerati, sia nel loro combinato disposto, principi di uguaglianza, parità di trattamento, ragionevolezza in generale e dell'azione amministrativa in particolare, nonché della funzione rieducativa del trattamento sanzionatorio.

Al riguardo occorre innanzitutto considerare che la conformazione dell'illecito amministrativo ai principi sopra richiamati è tipizzata dal legislatore nell'art. 11 della legge n. 689/1981, ove dispone che «nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche».

Ciò premesso deve essere rilevato che la norma di cui all'art. 33, comma 1, della legge n. 25 novembre 1971, n. 1096, come modificata dall'art. 3 della legge n. 4/2011, nella parte in cui prevede una sanzione amministrativa di € 40,00 per ogni quintale o frazione di quintale di prodotto, con un importo minimo comunque non inferiore a € 4.000,00, importo corrispondente a 100 quintali di prodotto, appare non compatibile con i criteri costituzionali di adeguatezza, proporzionalità ed anche di ragionevolezza, risultando di fatto tale sanzione scollegata dal dato quantitativo in una percentuale assolutamente non indifferente di casi. La norma prevede infatti una sanzione minima pari ad un importo equivalente a 100 volte la sanzione prevista per l'unità quantitativa minima di commisurazione, e cioè sanzione minima di € 4.000,00 a fronte dell'importo di € 40,00 a quintale (nel caso di specie, la sanzione è stata disposta per 25 kg di prodotto).

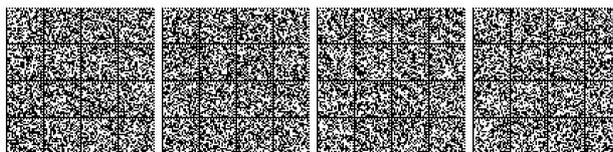
La modifica legislativa introdotta ha di fatto reso non più operativa, per un gran quantità di casi, la possibilità di graduazione della sanzione sulla base della quantità di sementi, rendendola sostanzialmente una sanzione fissa (fatte salve le ipotesi di violazioni macroscopiche, superiori a 100 quintali di sementi), che può finire per colpire situazione di fatto non equiparabili per gravità; la sanzione di € 4.000,00 trova infatti applicazione in eguale misura ed in maniera fissa a tutte le violazioni rilevate per quantitativi di seme che vanno da 1 grammo a 100 quintali, divenendo, per contro operativa la possibilità di graduazione della sanzione soltanto per le condotte di commercializzazione di quantitativi di seme superiori ai 100 quintali.

Appare pertanto sussistere una violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, caratterizzata da un irragionevole contrasto tra il fine della norma sanzionatoria (graduazione sulla base della quantità di prodotto) e la sua realtà sostanziale (identità di azione per le fattispecie da 1 grammo a 100 quintali di prodotto).

Sotto il primo aspetto (divieto di trattare in maniera analoga situazioni difformi) appare evidente la lesione del principio laddove viene applicata la stessa sanzione per condotte la cui lesività nei confronti del medesimo bene giuridico ha gradi di intensità non comparabili: la violazione su 100 quintali di prodotto viene infatti sottoposta alla stessa sanzione per la violazione su 25 kg, come nel caso di specie.

Sotto il profilo della ragionevolezza appare una manifesta contraddittorietà della norma rispetto al fine perseguito; se la *ratio* deve infatti essere di parametrare la sanzione alla gravità della violazione, da calcolarsi matematicamente su base quantitativa, tale *ratio* risulta palesemente contraddetta dalla previsione di una sanzione fissa pari a 100 volte quella prevista per il quantitativo minimo contemplato, ed è pertanto irragionevole, tanto più che la sua afflittività finisce per essere maggiore per le ipotesi di minor gravità (ad esempio per 25 kg di prodotto) rispetto ad ipotesi di gravità ben maggiore ma comunque rientranti nel minimo previsto (fino a 100 quintali la sanzione è la stessa).

Un ulteriore profilo di incostituzionalità si manifesta nella violazione dell'art. 27, comma 3, della Costituzione, il quale stabilisce il principio della finalità di rieducazione della pena (principio applicabile anche alle sanzioni amministrative), e ciò in quanto nel caso di specie finisce paradossalmente per essere più conveniente una violazione macroscopica della norma rispetto ad una violazione minima; se il principio della deterrenza e della effettività può, infatti, legittimare la fissazione di un importo sanzionatorio minimo che sfugga al principio di proporzionalità, per contro tale



esigenza non è sufficiente a giustificare l'introduzione di una sanzione minima pari a 100 volte quella proporzionale, poiché tale scelta legislativa di fatto appare stravolgere integralmente l'impianto sanzionatorio della norma, finendo per sovvertire il meccanismo proporzionale stesso.

Da tutto ciò emerge anche una violazione dell'art. 97 della Costituzione nella parte in cui sancisce il principio di ragionevolezza nell'attività amministrativa.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte la norma prevista dall'art. 33, comma 1, della legge n. 25 novembre 1971, n. 1096 - Disciplina dell'attività sementiera (*Gazzetta Ufficiale* 22 dicembre 1971, n. 322), come modificata dall'art. 3 della legge n. 4/2011, nella parte in cui prevede una sanzione amministrativa minima di € 4.000,00, appare in contrasto con i principi desumibili dagli articoli 3, 97 e 27, comma 2, della Costituzione, sia singolarmente considerati, sia nel loro combinato disposto.

3) B) *Questione di legittimità costituzionale - rilevanza.* La questione di legittimità costituzionale sopra dedotta risulta pacificamente rilevante nella fattispecie oggetto del presente giudizio, che concerne una sanzione comminata per un quantitativo di seme pari a 25 kg che sconta la medesima sanzione che sarebbe stata applicabile ove si fosse trattato di 100 quintali, ovvero un quantitativo 400 volte superiore.

4) C) *Questione di legittimità costituzionale - impossibilità di una interpretazione adeguatrice.* La norma richiamata per la sua formulazione, laddove prevede un importo minimo della sanzione, al di sotto del quale non è possibile scendere, e ciò anche in virtù dei principi generali in materia di sanzioni amministrative che non prevedono la possibilità per il giudice di scendere sotto il minimo editale, rende impossibile qualunque interpretazione adeguatrice della legge tale da renderla conforme ai principi costituzionali.

P. Q. M.

Il Giudice di pace di Pisa, visto l'art. 23, comma 3, legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma prevista dall'art. 33, comma 1, della legge 25 novembre 1971, n. 1096 - Disciplina dell'attività sementiera (Gazzetta Ufficiale 22 dicembre 1971, n. 322), come modificata dall'art. 3 della legge n. 4/2011, nella parte in cui prevede una sanzione amministrativa minima di € 4.000,00, per contrasto con i principi desumibili dagli articoli 3, 97 e 27, comma 2, della Costituzione, sia singolarmente considerati, sia nel loro combinato disposto, per le ragioni di cui in motivazione;

Dispone la sospensione del procedimento in corso;

Ordina la notificazione della presente ordinanza alle parti costituite;

Ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri;

Ordina la comunicazione della presente ordinanza ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Ordina la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Pisa, 17 ottobre 2018

Il Giudice di pace: CECCARINI

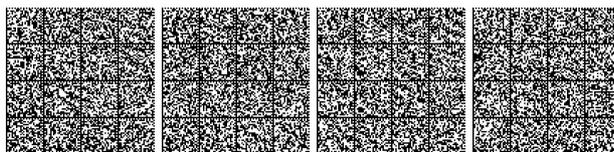
19C00018

N. 14

Ordinanza dell'8 ottobre 2018 del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria sul ricorso proposto da S.S. Agricola Tenuta San Quirico contro Comune di Orvieto e Italia Nostra Onlus-Associazione Nazionale per la tutela del patrimonio storico, artistico e naturale della Nazione

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Zone agricole - Esclusione di ogni forma di recinzione dei terreni.

– Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), art. 89, comma 2.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'UMBRIA

SEZIONE PRIMA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 380 del 2017, proposto da S.S. Agricola Tenuta San Quirico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Nicola Orazi, Altea Profili e Marco Profili, rappresentati e difesi dall'avvocato Luca Giardini, con domicilio ex art. 25, comma 1, lettera a), cod. proc. amm., presso il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria in Perugia, via Baglioni n. 3;

contro Comune di Orvieto, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Ranalli, con domicilio ex art. 25, comma 1, lettera a), cod. proc. amm., presso il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria in Perugia, via Baglioni n. 3; dirigente del settore tecnico ufficio edilizia del Comune di Orvieto non costituito in giudizio;

e con l'intervento di *ad opponendum*: Italia Nostra Onlus – Associazione nazionale per la tutela del patrimonio storico, artistico e naturale della Nazione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Laura Rainaldi, domiciliato ex art. 25, comma 1, lettera a), cod. proc. amm., presso il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria in Perugia, via Baglioni n. 3;

per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia dell'ordinanza di demolizione n. 8 del 7 luglio 2017, notificata il 19-21 luglio 2017, emessa dal responsabile dell'ufficio tecnico – ufficio edilizia del Comune di Orvieto con cui è stata ordinata la demolizione e rimessa in pristino entro 90 giorni delle opere abusive realizzate dagli istanti in Orvieto località San Quirico su terreni agricoli denominati poderi Campellino, Ripadelce I e San Quirico, consistenti in recinzione elettrificata, come sistema difensivo dalla fauna selvatica, a delimitazione di terreni agricoli con impianto culturale a frutteto, e di ogni atto conseguente, connesso e/o presupposto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Orvieto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 luglio 2018 il dott. Enrico Mattei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

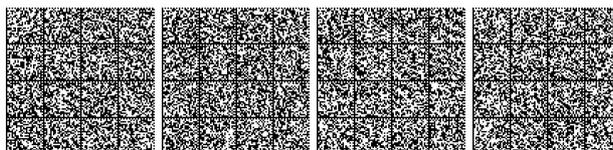
Ritenuto in fatto

1. Con atto di ricorso (n.r.g. 380/17) notificato al Comune di Orvieto il 19 settembre 2017, l'impresa agricola Tenuta San Quirico, affittuaria di terreni agricoli in Orvieto loc. San Quirico per ha. 129 ca., di proprietà dei soci della stessa, ha adito l'intestato tribunale per chiedere l'annullamento dell'ordinanza, meglio in epigrafe riportata, con la quale è stata ordinata la demolizione e rimessa in pristino entro 90 giorni delle opere abusive realizzate sui predetti terreni (consistenti in recinzione elettrificata a difesa della fauna selvatica), in quanto ritenute in contrasto con la normativa di cui all'art. 89, comma 2, della legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 (testo unico governo del territorio e materie correlate), recante il divieto di innalzare nelle zone agricole «ogni forma di recinzione dei terreni o interruzione di strade di uso pubblico se non espressamente previste dalla legislazione di settore o recinzioni da installare per motivi di sicurezza purché strettamente necessarie a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche».

L'ordinanza gravata è altresì motivata in subordine e seppur «*per relationem*» – mediante rinvio al parere espresso il 6 luglio 2017 dal servizio urbanistico della Regione Umbria – dall'asserita violazione dei limiti di distanza dalle strade pubbliche o di uso pubblico stabiliti dall'art. 25 comma 4 del regolamento regionale n. 2/2015.

2. Nello specifico parte ricorrente ha articolato motivi, così riassumibili:

I. – violazione ed errata interpretazione dell'art. 89 della legge regionale n. 1/2015, nonché della legge regionale n. 17/2009 (Norme per l'attuazione del fondo regionale per la prevenzione e l'indennizzo dei danni arrecati alla produzione agricola dalla fauna selvatica ed inselvatichita e dall'attività venatoria) e del relativo regolamento attuativo



n. 5/2010, atteso che il provvedimento impugnato sarebbe fondato sull'errato presupposto che nel caso di specie le delimitazioni a difesa delle culture siano vietate, essendo invero permesse ai sensi della normativa regionale di settore, anche in funzione di riduzione dei costi relativi agli indennizzi concernenti i danni causati all'agricoltura dalla fauna selvatica;

II. – non rilevanza urbanistico/edilizia delle opere in contestazione e ciò, congiuntamente al loro carattere temporaneo, escludente la necessità di un titolo edilizio di legittimazione;

III. – contraddittorietà del provvedimento impugnato rispetto alla normativa regionale in tema di prevenzione dei danni cagionati dalla fauna all'agricoltura, le cui previsioni incentivano l'utilizzo di strumenti difensivi tra cui i dissuasori elettrificati vietati nel caso di specie;

IV. – illegittimità costituzionale dell'art. 89 della legge regionale n. 1 del 2015, nell'ipotesi in cui detta norma debba intendersi nel senso di escludere l'ammissibilità dei sistemi di difesa passivi delle colture a prevenzione dei danni derivanti dall'intrusione della fauna selvatica ed in particolare dei cinghiali; interpretazione questa che avrebbe l'effetto di comprimere illegittimamente una libertà riconosciuta direttamente dalla Costituzione e garantita dalla legge statale quale materia esclusiva in tema di ordinamento civile (art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione; sarebbero ad avviso di parte ricorrente violati da parte del citato art. 89 anche i principi fondamentali in tema di «governo del territorio» (art. 117 Costituzione comma 3) stabiliti dal legislatore statale nel testo unico in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380, segnatamente nell'art. 6 comma 1, lettera a) «attività edilizia libera» nella parte in cui liberalizza gli interventi di «manutenzione ordinaria»;

V. – illegittimità dell'ordine di demolizione della recinzione, dovendosi se del caso applicare la sanzione pecuniaria di cui all'art. 6-bis, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 in tema di interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) ovvero l'art. 37 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, che in tema di interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività e accertamento di conformità, prevede la sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi;

VI. – illegittimità del riferimento nell'ordinanza impugnata circa la presenza di un Parco Culturale previsto dall'art. 42 delle N.T.A. al P.R.G., comprendente anche i terreni agricoli dell'azienda ricorrente;

VII. – illegittimità dell'ordinanza impugnata nella parte in cui richiama l'art. 25, comma 4, del regolamento regionale n. 2/2015, in tema di distanze delle opere di recinzione fronteggianti le strade;

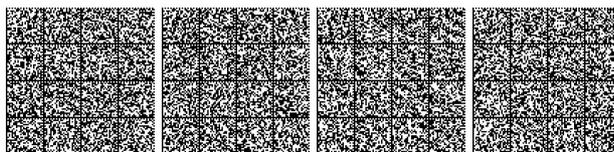
VIII. – disparità di trattamento tenuto conto della presenza di aziende agricole limitrofe in possesso di recinzioni a protezione dei terreni coltivati.

3. Il Comune di Orvieto si è costituito in giudizio per resistere al ricorso, eccependone in via preliminare l'inammissibilità per omessa impugnazione dell'art 42 delle N.T.A. del P.R.G. richiamato nell'ordinanza di demolizione, nonché del parere della Regione Umbria del 6 luglio 2017 (anch'esso richiamato nel provvedimento impugnato) e della direttiva regionale n. 67738 datata 11 maggio 2015, entrambi qualificanti l'opera di parte ricorrente come recinzione soggetta al divieto in contestazione.

4. Si è altresì costituita in giudizio, con atto di intervento *ad opponendum* notificato in data 13 novembre 2017, Italia Nostra Onlus (Associazione nazionale per la tutela del patrimonio storico, artistico e culturale della Nazione), eccependo in via preliminare l'inammissibilità e l'irricevibilità del ricorso per intempestiva impugnazione degli atti presupposti a quello impugnato, ossia l'ordinanza di sospensione dei lavori n. 3 del 13 aprile 2017 e la diffida dalla prosecuzione dei lavori prot. n. 21785 del 22 giugno 2016.

5. Con ordinanza cautelare n. 183 del 25 ottobre 2017, il collegio ha respinto la domanda di sospensione del provvedimento impugnato sul rilievo – nella sommarietà che contraddistingue il giudizio cautelare – che le barriere elettrificate sono da annoverare tra le opere di recinzione la cui realizzazione su «zone agricole» è vietata ai sensi dell'art. 89 comma 2, ultimo periodo, della legge regionale n. 1 del 2015.

6. La suddetta ordinanza è stata riformata dal giudice di seconde cure con ordinanza n. 421 del 30 gennaio 2018, a mezzo della quale è stato rilevato che «pur non evidenziando, l'appello cautelare, a un primo e sommario esame, né l'erroneità della ordinanza gravata e neppure l'illegittimità del provvedimento impugnato in primo grado, pur tuttavia, la delicatezza della vicenda anche sul piano della interpretazione normativa esige comunque una valutazione approfondita – estesa anche alla disamina delle eccezioni di inammissibilità sollevata dal comune – che solo un esame della controversia nel merito può garantire; che, quanto al danno, nella comparazione degli interessi coinvolti va attribuita preminenza, allo stato, all'interesse fatto valere dalla parte appellante, la quale deduce un pregiudizio grave e irreparabile che si ritiene sussista; che l'interesse della P. A. viene salvaguardato attraverso la fissazione della discussione del merito, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale, in tempi solleciti, ai sensi dell'art. 55, comma 10, del c.p.a.».



7. In vista dell'udienza di discussione nel merito del ricorso, le parti in causa hanno depositato memorie difensive di replica e controreplica a mezzo delle quali insistono nelle rispettive posizioni.

8. Alla pubblica udienza del giorno 10 luglio 2018, uditi i difensori, la causa è passata in decisione.

Considerato in diritto

1. In via preliminare deve rilevare il Collegio come non possa trovare accoglimento l'eccezione di inammissibilità per omessa impugnazione del parere della Regione Umbria del 6 luglio 2017 (richiamato nel provvedimento impugnato) e della direttiva regionale n. 67738 in data 11 maggio 2015, trattandosi il primo di atto evidentemente endoprocedimentale privo di contenuto decisorio ed il secondo di atto non immediatamente lesivo della posizione di parte ricorrente, in quanto recante la sola conferma del fatto che le recinzioni sono ammissibili se previste da leggi settoriali (elencando alcuni casi, non esaustivi, in cui la legislazione ammette la possibilità di cingere i terreni);

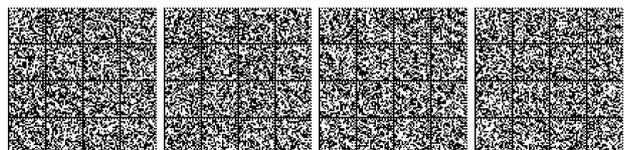
1.1. A medesime conclusioni deve giungersi in ordine alla dedotta mancata impugnazione dell'art. 42 delle N. T.A. del P.R.G., atteso che detta disposizione, ancorché richiamata nel provvedimento gravato, nulla prevede in ordine al divieto in contestazione ed anzi pare ammettere gli interventi di tipo manutentivo quale quello di specie, a tacer del fatto che non vi è prova dell'ubicazione dell'area in questione all'interno del «Parco culturale» ove insisterebbe l'as-serito divieto;

2. Del pari infondata risulta poi anche l'altra eccezione di inammissibilità del ricorso per intempestiva impug-nazione dell'ordinanza di sospensione dei lavori n. 3 del 13 aprile 2017 e della diffida dalla prosecuzione dei lavori ripresi prot. n. 21785 del 22 giugno 2016, trattandosi la prima di provvedimento che ha esaurito i suoi effetti temporali (massimo 45 giorni) prima dell'emanazione dell'ordinanza di demolizione – e dunque privo di capacità lesiva (*ex multis* Tribunale amministrativo regionale del Lazio Roma sez. I, 8 giugno 2011, n. 5121) – e la seconda di atto che per giurisprudenza costante è insuscettibile di integrare l'interesse a ricorrere (*cf.*, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 20 agosto 2015, n. 3955);

3. Per quanto riguarda il merito del ricorso, occorre premettere, in punto di fatto, come la recinzione in questione estesa per circa 3 km. senza soluzione di continuità, sia posta in area agricola non soggetta a vincolo paesaggistico e costituita da paletti metallici ad altezza massima di mt. 1,50 distanziati tra loro mt. 6 con n. 4 ordini di filo metallico elettrificato (il primo posto a circa 30 cm. da terra) e n. 8 aperture, di circa 6 metri l'una, «a molla»; tali modalità costruttive – secondo la documentazione depositata in giudizio – appaiono atte a garantire il normale passaggio di animali di piccole e medie dimensioni, fatta eccezione per gli ungulati. La recinzione elettrificata appariva in corso di realizzazione alla data del 3 aprile 2017 (come da verbale Comune di Orvieto) ed è utilizzata dall'impresa ricorrente unicamente a protezione dei propri frutteti;

4. Ciò premesso, deve essere esaminato in ordine logico il IV motivo di gravame, con il quale viene denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 89 della legge regionale n. 1/2015, nell'ipotesi in cui detta norma debba intendersi nel senso di escludere l'ammissibilità dei sistemi di difesa passivi nei confronti degli animali selvatici; interpretazione questa che secondo la prospettazione di parte ricorrente avrebbe l'effetto di comprimere illegittimamente una libertà riconosciuta direttamente dalla Costituzione e garantita dalla legge statale quale materia esclusiva in tema di «ordina-mento civile» (art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione).

5. A tale riguardo, ritiene anzitutto il Collegio che non possa accogliersi una interpretazione della norma in argo-mento tale da far concludere per l'espunzione delle recinzioni elettrificate dal novero delle opere a difesa della pro-prietà, atteso che per costante indirizzo giurisprudenziale – come si esporrà più avanti – «la recinzione senza opere murarie è un manufatto essenzialmente destinato a delimitare una determinata proprietà allo scopo di separarla dalle altre, di custodirla e difenderla da intrusioni, secondo la nozione elaborata dalla giurisprudenza civile in materia di muro di cinta ex art. 878 c.c.» (*cf.*, *ex multis* Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, Brescia, sez. I, 5 febbraio 2008, n. 40). Persino la presenza di un vincolo paesistico – assente nel caso di specie – non costituisce un impedimento insuperabile all'introduzione *ex novo* di recinzioni al servizio della proprietà privata, poiché come tutti gli altri interventi edilizi, anche le recinzioni sono da considerare ammissibili quando non impediscano la fruizione delle componenti del paesaggio tutelate dal vincolo (Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, Brescia sez. I, 3 luglio 2017, n. 868). Ciò significa che la recinzione «leggera» in una zona sottoposta a vincolo paesaggistico impone che l'autorità preposta esprima il proprio parere, dando conto dell'effettivo impatto del manufatto nel contesto tutelato e della sua tollerabilità nella zona destinata ad ospitarlo.



6. Di qui l'evidente rilevanza, ai fini del presente giudizio, della questione di legittimità costituzionale che si intende sollevare in ordine all'art. 89, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2015, dal momento che il provvedimento impugnato si fonda essenzialmente sul divieto ivi previsto di innalzare in zona agricola «ogni forma di recinzione dei terreni» divieto – come si vedrà – che in quanto del tutto scollegato da dimensioni e caratteristiche costruttive, appare prescindere dalla tutela di interessi ambientali, paesaggistici e/o estetici.

Pare al Collegio del tutto logico – secondo le argomentazioni che si articoleranno – come la difesa del proprio fondo dalle intrusioni discendente dagli articoli 841 e 878 codice civile sia diretta nei confronti non solo delle persone non autorizzate bensì della stessa fauna selvatica, in considerazione degli ingenti danni che notoriamente essa arreca alle colture degli agricoltori, apparendo la recinzione elemento imprescindibile delle coltivazioni oltre che degli allevamenti di bestiame.

6.1. Giova evidenziare come ai sensi della legge regionale n. 17 del 2009 «Norme per l'attuazione del fondo regionale per la prevenzione e l'indennizzo dei danni arrecati alla produzione agricola dalla fauna selvatica ed inselvatichita e dall'attività venatoria» e del regolamento regionale attuativo n. 5/2010, l'installazione di sistemi di difesa delle colture – tutt'altro che liberalizzata – è collegata alla duplice condizione della presentazione di apposita domanda di autorizzazione per emergenze agricole (art. 4 comma 1, lettera c) R.R. n. 5/2010) e della programmazione da parte degli A.T.C. nei propri piani di prevenzione (art. 2 comma 3, R.R. 5/2010). Detti piani possono comprendere, quali misure preventive dei danni alle coltivazioni, le recinzioni elettriche (art. 4. comma 2, lettera c), regolamento regionale n. 5/2010) solamente per «emergenze agricole», predeterminandone l'estensione ed il numero.

Di qui l'impossibilità di ritenere – pur come vorrebbe parte ricorrente – la realizzazione della recinzione *de qua* consentita «dalla legislazione di settore» ai sensi dell'art. 89 della legge regionale n. 1 del 2005, non avendo peraltro l'A.T.C. n. 3 (competente per il territorio di Orvieto) adottato per l'anno di riferimento il prescritto piano di prevenzione né l'impresa agricola ricorrente, conseguentemente, presentato la prescritta domanda.

6.2. Sempre ai fini del parametro della rilevanza emerge l'infondatezza delle altre doglianze che presentano priorità logico giuridica (*ex multis* Corte costituzionale 15 luglio 2015, n. 161).

6.3. In necessaria sintesi, infatti, emerge quanto al II motivo di gravame il carattere non temporaneo delle opere in contestazione, dal momento che la stessa parte ricorrente ha ammesso (vedi pag. 4 del ricorso introduttivo) il posizionamento per almeno due anni (ovvero per il tempo necessario alla crescita delle piante) in palese deroga allo stesso limite temporale di 90 giorni previsto dall'art. 118 comma 2, lett. b) L.R. n. 1/2005; quanto alla doglianza di cui al V motivo, logicamente di natura subordinata, consistente nella invocata applicazione della sanzione pecuniaria in luogo dell'impugnata demolizione, ai sensi dell'art. 37 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, essa non è certo di per sè in grado di elidere l'interesse allo scrutinio di costituzionalità, invocando parte ricorrente, pregiudizialmente, l'indebita esclusione dell'intervento per cui è causa dal novero degli interventi edilizi liberi.

6.4. Parimenti irrilevante, ai fini della decisione nel merito, è il VI motivo in tema di asserita violazione delle distanze dalle strade di cui all'art. 25 comma 4 del regolamento regionale n. 1 del 2015, quale motivazione ulteriore a supporto dell'ordinanza gravata, dal momento che né il provvedimento impugnato né i verbali di sopralluogo riportano misurazioni di sorta né l'indicazione delle strade (comunali, vicinali) dalla cui classificazione discende la stessa misurazione della distanza.

6.5. Giova infine evidenziare, al fine di confutare l'eccezione di Italia Nostra – peraltro inammissibile in quanto nuova ed irrivalentemente ampliativa del «*thema decidendum*» (*ex multis* Consiglio di Stato, sez. IV, 16 dicembre 2016, n. 5340) – l'irrelevanza nel presente giudizio del presunto ed indimostrato vincolo idrogeologico insistente sull'area di che trattasi, dal momento che detto vincolo, in ipotesi potenzialmente ostativo ex art. 6 comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 ai fini della liberalizzazione edilizia, non è indicato tra i motivi a fondamento del provvedimento comunale impugnato, né vi è invero prova della sua stessa esistenza.

7. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, deve in primo luogo rilevarsi, quanto al quadro normativo statale di riferimento, che devono normalmente considerarsi attività libera, (ai sensi dell'art. 6 comma 1 lettera a) del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001) le recinzioni che, come nel caso di specie, non configurino un'opera edilizia permanente, bensì manufatti di precaria installazione e di immediata asportazione (quali, ad esempio, recinzioni in rete metalliche, sorrette da paletti in ferro o di legno e senza muretto di sostegno), in quanto entro tali limiti la loro posa in essere rientra tra le manifestazioni del diritto di proprietà, comprendenti lo «*ius excludendi alios*», oltre a non comportare un'apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale (*ex multis* Consiglio di Stato sez. IV, 14 giugno 2018, n. 3661; id. 15 dicembre 2017, n. 5908; C.G.A. Sicilia, sez. consultive, 18 dicembre 2013, n. 1548; Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, Brescia, sez. I, 3 luglio 2017, n. 868; Tribunale amministrativo regionale della Campania, Salerno, sez. II, 11 settembre 2015, n. 1902; Tribunale amministra-



tivo regionale per l'Umbria, 18 agosto 2016, n. 571). Il titolo edilizio (SCIA o permesso di costruire) è dunque richiesto solamente ove la recinzione, per dimensioni e caratteristiche tecniche, riveli un consistente impatto sul territorio (*ex multis* Tribunale amministrativo regionale della Lombardia Brescia sez. I, 5 febbraio 2008, n. 40; Tribunale amministrativo regionale della Sardegna sez. II, 16 gennaio 2017, n. 18; Consiglio di Stato sez. V, 9 aprile 2013, n. 1922).

7.1. Quanto alla disciplina civilistica, l'art. 841 codice civile è chiaro nel fare rientrare nelle facoltà dominicali la realizzazione di recinzioni: la recinzione è un manufatto essenzialmente destinato a delimitare una determinata proprietà allo scopo di separarla dalle altre, di custodirla e «difenderla da intrusioni», secondo la stessa nozione elaborata dalla giurisprudenza civile in materia di muro di cinta ex art. 878 codice civile (*cf.*: Corte di Cassazione, sez. II civile, 3 settembre 1991, n. 9348; 15 novembre 1986, n. 6737).

7.2. Quanto invece alla normativa regionale, l'art. 118 comma 1, della legge regionale n. 1 del 2015, pur affermando in generale e coerentemente con il suesposto art. 6 del testo unico la riconducibilità degli interventi di manutenzione ordinaria all'attività libera, limita la realizzazione di strutture e delimitazioni per le attività di protezione (lettera l) «della fauna selvatica e dei territori, nonché per il prelievo venatorio di cui all'art. 89, comma 2, terzo periodo» lasciando così intendere come escluse le recinzioni delle colture agricole a protezione «dalla fauna selvatica».

Questa, d'altronde, è la lettura autentica offerta dalla stessa regione nel parere del 6 luglio 2017 rilasciato dal dirigente del servizio urbanistica (richiamato nell'ordinanza comunale impugnata) secondo cui nelle zone agricole le recinzioni sono consentite «solo a protezione di edifici ed attrezzature funzionali o per attività zootecniche» ed invece escluse se a protezione delle colture «dalla fauna selvatica», oltre che nella stessa direttiva regionale prot. 67738 dell'11 maggio 2015.

Anche la lettera g) della suddetto primo comma, nel liberalizzare tra l'altro la realizzazione di «chiudende e tettoie mobili con strutture aperte di modeste dimensioni per le attività zootecniche» non pare includere le recinzioni delle coltivazioni a protezione dalla fauna selvatica.

L'art. 21 comma 3, lettera l) del regolamento regionale attuativo 18 febbraio 2015, n. 2, a sua volta, fa rientrare nel regime delle opere pertinenziali libere «le recinzioni, i muri di cinta e le cancellate che non fronteggiano strade o spazi pubblici o che non interessino superfici superiori a metri quadrati 3.000», norma evidentemente applicabile laddove le recinzioni siano poste a servizio di edificio già esistente.

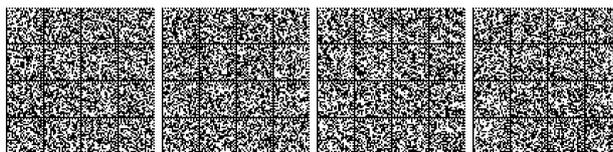
Completano il sistema, per quanto qui rileva, la già richiamata (vedi punto 6.1) legge regionale n. 17 del 2009 e relativo regolamento attuativo n. 5/2010, in tema di indennizzi dei danni arrecati alla produzione agricola dalla fauna selvatica, la quale – come anticipato – assoggetta la realizzazione delle recinzioni elettriche ad autorizzazione secondo la programmazione da parte degli A.T.C.

Tale ultima normativa non presenta all'evidenza valenza urbanistico edilizia e non può nemmeno concretamente valere quale «norma di settore» ai fini della deroga al divieto contenuto nell'art. 89 della legge regionale n. 1 del 2015, in carenza dei prescritti piani di prevenzione predisposti dagli A.T.C.

8. Così sinteticamente descritto il quadro normativo di riferimento, ne discende che la descritta facoltà di cui all'art. 841 codice civile è legittimamente sacrificabile mediante il potere conformativo dello «*ius aedificandi*» ai sensi dell'art. 42 della Costituzione, solamente quando ricorrano le condizioni previste dall'ordinamento in funzione di superiori interessi pubblici, dei quali va dato conto attraverso il loro bilanciamento con le opposte ragioni di cui sono portatori i soggetti privati coinvolti (*cf.*: Tribunale amministrativo regionale della Lombardia Brescia 5 dicembre 2006 n. 1545; id. 4 marzo 2015, n. 362): così il P.R.G. – in materia di recinzioni della proprietà privata – può dettare particolari prescrizioni ispirate a fini di tutela ambientale, ad esempio individuando particolari modalità costruttive da adottare e disponendo l'uso di specifici materiali, purché ciò avvenga nel rispetto del principio generale di buona amministrazione, sancito dall'art. 97 della Carta costituzionale, e dei canoni di logicità, equità, imparzialità ed economicità, nonché delle norme di diritto positivo di carattere inderogabile (Tribunale amministrativo regionale del Friuli Venezia Giulia, 23 luglio 2001 n. 421).

9. Nella fattispecie in contestazione il divieto di recinzione nelle zone agricole è posto esclusivamente e direttamente da una norma regionale (l'art. 89 della legge regionale n. 1 del 2015 più volte citato), che in quanto incidente «*in peius*» sulle facoltà dominicali proprie del diritto di proprietà, va illegittimamente a comprimere una libertà oggetto di competenza statale esclusiva ex art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione in materia di «ordinamento civile».

La Consulta ha ripetutamente ribadito che in *subiecta materia* la potestà legislativa è riservata allo Stato, in via esclusiva, dall'art. 117, secondo comma, lettera l) Costituzione (sent numeri 18 del 2013; 19, 22, 77, 131, 137, 159, 162, 218, 225, 228 e 229 del 2013; 19, 27, 61, 126, 134, 141, 188 e 269 del 2014; 124, 180 e 245 del 2015; 1, 175, 178, 185, 186, 228, 231, 257 e 262 del 2016).



Nel caso di specie il divieto posto dal legislatore regionale, completamente scisso dalle dimensioni e dalle caratteristiche costruttive delle recinzioni e dunque da ogni apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale *id est* dalla salvaguardia dei valori culturali ed ambientali, non pare potersi ricondurre all'esercizio delle prerogative regionali concorrenti in materia urbanistico-edilizia.

10. È altresì dubbia, ad avviso del Collegio, la stessa rilevanza del suddetto divieto per la funzione sociale quale limite connaturato allo «*ius aedificandi*» (Corte costituzionale 29 maggio 1968 n. 56; 4 luglio 1974 n. 202) con conseguente sospetto di violazione anche dell'art. 42 della Costituzione.

11. Sotto altro profilo, il divieto in argomento – ove riconducibile a giudizio del giudice delle leggi all'esercizio delle prerogative regionali urbanistiche – appare comunque illegittimo per contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, il quale in materia di «governo del territorio» consente alle regioni di porre la disciplina di dettaglio nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa statale, che per quanto in questa sede interessa, appaiono palesemente violati ove si consideri che a norma dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, le recinzioni senza opere murarie costituiscono di regola interventi edilizi liberi, nei confronti dei quali deve ritenersi precluso l'introduzione per potestà normativa regionale concorrente di regimi particolarmente restrittivi non giustificati da superiori interessi pubblici, ovvero di divieti in senso assoluto non sorretti da apprezzabili finalità ambientali, estetiche e funzionali.

12. È noto come la Corte costituzionale è del tutto ferma nell'affermare che la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente del «governo del territorio», vincolando la legislazione regionale di dettaglio, cosicché, pur non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia (*ex multis* Corte costituzionale numeri 231/2015; id. 282/2016; id. 5 aprile 2018, n. 68 quest'ultima in riferimento proprio alla legge regionale umbra n. 1 del 2015).

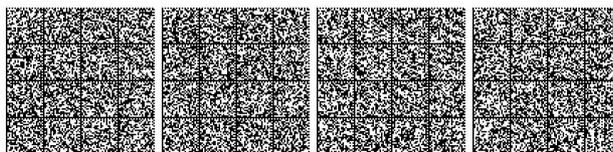
Come si è già precisato con riguardo agli interventi sottoposti a regime di edilizia libera, le regioni non possono «differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a C.I.L. e C.I.L.A.» (sentenza n. 231 del 2016). La «omogeneità funzionale della comunicazione preventiva [...] rispetto alle altre forme di controllo delle costruzioni (permesso di costruire, DIA, SCIA) deve indurre a riconoscere alla norma che la prescrive – al pari di quelle che disciplinano i titoli abilitativi edilizi – la natura di principio fondamentale della materia del governo del territorio», in quanto volto a garantire l'interesse unitario ad un corretto uso del territorio (sentenza n. 231 del 2016).

Il legislatore regionale, che è vincolato alle categorie edilizie tracciate dallo Stato, non può dunque restringere il novero degli interventi edilizi liberi fissato dalla legge statale (art. 6 T.U.) né invero introdurre fattispecie del tutto nuove (e non ulteriori) se non travalicando l'assetto delle competenze in *subiecta materia* (Corte costituzionale 21 dicembre 2016, n. 282).

12.1. Anche poi a voler ritenere la recinzioni di che trattasi, in considerazione delle dimensioni (seppur in assenza di opere murarie) intervento sottoposto a C.I.L.A. ai sensi dell'art. 6-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (c.d. S.C.I.A. 2), permarrebbe il descritto contrasto con l'art. 117 comma 3, della Costituzione, dal momento che alla potestà legislativa regionale è consentito di apporre ulteriori semplificazioni ma vietata la previsione di regimi più restrittivi.

13. Ciò, tra l'altro, suscita l'ulteriore dubbio di costituzionalità in punto di disparità di trattamento ed irragionevolezza (art. 3 della Costituzione) oltre che di buon andamento (art. 97 della Costituzione) dal momento che l'art. 118, lettera *l*) della stessa legge regionale n. 1 del 2015, ancorché non faccia espresso riferimento in termini di applicabilità alle zone agricole, liberalizza invece «le delimitazioni per le attività di protezione della fauna selvatica e dei territori», consentendo all'agricoltore di realizzare liberamente recinzioni a protezione dei propri edifici ed animali, ma non anche per impedire dall'esterno l'ingresso involontario della fauna selvatica che, come i cinghiali, è notoriamente causa di ingenti danni per le coltivazioni (tanto da indurre la stessa regione – con la legge regionale n. 17 del 2009 e relativo regolamento di attuazione – a prevedere indennizzi), se non subordinatamente, come visto, alle autorizzazioni previste nell'ambito dei piani di prevenzione predisposti dagli A.T.C.

Del resto, con riferimento alle zone agricole, è stato evidenziato che il divieto di recintare il fondo è non solo antigiusuristico ma anche macroscopicamente irragionevole, essendo un elemento imprescindibile di molte coltivazioni e degli allevamenti di bestiame, attività che possono essere svolte anche in aree finitime alle abitazioni (Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, 7 aprile 2006, n. 218). In proposito la ricorrente ha dedotto di coltivare frutteti sull'area di proprietà, attività che sarebbe pressoché impossibile svolgere in assenza di qualsivoglia recinzione.



Appare inoltre contraddittoria ed irragionevole la stessa incentivazione contenuta nella legge regionale n. 17 del 2009 all'utilizzo degli strumenti difensivi (art. 6) per la prevenzione del danno alle colture agricole, se raffrontata al generale divieto di cui all'art. 89 della legge regionale n. 1 del 2015.

14. Preme sottolineare, infine, quanto ancora al parametro della rilevanza (Corte costituzionale 17 marzo 2017, n. 58) in relazione a tutti i profili di contrasto dell'art. 89 della legge regionale n. 1 del 2015 sospettato di incostituzionalità, l'impossibilità per questo giudice di risolvere in via interpretativa gli ipotizzati dubbi di compatibilità costituzionale, in relazione all'univoco tenore letterale della legge, che segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (*ex multis* Corte costituzionale sentenza n. 26/2010).

Anche di recente la Consulta ha affermato che la questione di legittimità costituzionale vada esaminata anche nell'ipotesi in cui l'interpretazione conforme sia difficile pur se non impossibile (Corte costituzionale 24 febbraio 2017, n. 43).

In particolare, l'art. 89 della legge regionale n. 1 del 2015 e relativo regolamento attuativo nonché la «legislazione di settore» ivi richiamata, non consentono nella generalità delle zone agricole la realizzazione di recinzioni a protezione dalla fauna selvatica, a prescindere da qualsivoglia elemento dimensionale o estetico, secondo il c.d. diritto vivente nonché l'interpretazione autentica fornita dalla stessa Regione Umbria (come esaminato al punto 7.2).

15. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, deve ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale del divieto di recinzioni in zona agricola di cui all'art. 89, comma 2, della legge della Regione Umbria n. 1 del 2015, per contrasto con gli articoli 3, 42, 97 e 117 commi 2 lettera l) e 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede che «Nelle zone agricole è esclusa ogni forma di recinzione dei terreni o interruzione di strade di uso pubblico se non espressamente previste dalla legislazione di settore o recinzioni da installare per motivi di sicurezza purché strettamente necessarie a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche» e va pertanto disposta la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti di causa alla Corte costituzionale, oltre agli ulteriori adempimenti di legge indicati in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria (Sezione prima), pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti l'art. 134, comma 1, della Costituzione, gli articoli 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli articoli 3, 42, 97 e 117 commi 2, lettera l) e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 2, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1, nella parte in cui prevede che «Nelle zone agricole è esclusa ogni forma di recinzione dei terreni o interruzione di strade di uso pubblico se non espressamente previste dalla legislazione di settore o recinzioni da installare per motivi di sicurezza purché strettamente necessarie a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche» e, per l'effetto, dispone la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

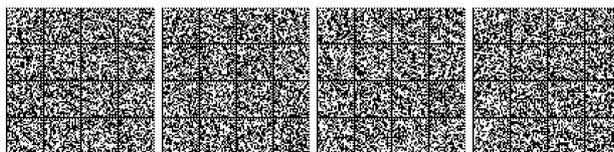
Ordina che a cura della segreteria del Tribunale la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente della Giunta regionale e al Presidente del Consiglio regionale dell'Umbria.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio dei giorni 10 luglio e 25 settembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Amovilli, Presidente FF;
Enrico Mattei, primo referendario, estensore;
Daniela Carrarelli, referendario.

Il Presidente: AMOVILLI

L'estensore: MATTEI



n. 15

*Ordinanza del 17 ottobre 2018 del Tribunale di Verbania
nel procedimento penale a carico di A. A.***Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Previsione che alla condanna o all'applicazione della pena su richiesta per il reato di cui all'art. 590-bis cod. pen. consegua la revoca della patente di guida.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, comma 2, quarto periodo, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), numero 1), della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).

IL TRIBUNALE DI VERBANIA

letti gli atti del processo a carico di A. A., nato a ... il ... , dom. dich. in ... n. ... , difeso dall'avv. Marcello Bologna del foro di Verbania di fiducia, imputato del delitto p. e p. dall'art. 590-bis comma 1, codice penale, perché cagionava per colpa a L. P. una lesione personale grave, dalla quale derivava una malattia nel corpo, consistente in «frattura somatica di D 12, lieve trauma cranica, contusioni multiple», con prognosi di giorni 60 s.c.

Condotta colposa consistita: in negligenza, imprudenza, imperizia e/o nella violazione dell'art. 145, commi 5 e 10, decreto legislativo n. 285/1992, perché, alla guida del proprio autoveicolo ... targato ... nell'immettersi nell'intersezione di via Pello con la S.S. 337 del Comune di Trontano, in presenza del segnale fermarsi e dare la precedenza (stop), si fermava brevemente e riprendeva subito la marcia, senza dare la precedenza alla motocicletta ..., targata ... condotta da L. P., proveniente dalla S.S. 337, facendola collidere con la propria vettura, disarcionando e proiettandolo al suolo il conducente.

In Tramano (VB), il 13 agosto 2016.

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

1. A. A. è accusato del delitto di «lesioni personali colpose stradali gravi» di cui all'art. 590-bis codice penale, norma introdotta dalla legge 23 marzo 2016, n. 41, commesso in data 13 agosto 2016 ai danni di L. P., per avere colposamente cagionato, in violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale dettagliatamente enunciate nell'imputazione, lesioni gravi alla persona offesa.

La legge 2016 n. 41 appena richiamata ha anche modificato la norma di cui all'art. 222 decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (cd. Codice della strada), con la previsione, al 4° periodo del comma 2 dell'articolo citato, dell'obbligatoria applicazione, in caso di condanna, anche condizionalmente sospesa, o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 codice di procedura penale, della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida; si consideri, inoltre, che anche in ipotesi di sospensione del procedimento con messa alla prova con esito positivo, a cui consegua l'estinzione del reato, ai sensi dell'art. 168-ter, secondo comma codice penale, il giudice è comunque tenuto all'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie previste dalla legge.

Prima della modifica normativa citata, la norma prevedeva, in caso di violazione delle norme del codice della strada da cui fosse derivata una lesione colposa grave o gravissima, la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida fino a 2 anni, e la revoca nei soli casi di fatto commesso da soggetto in stato di ebbrezza alcolica ai sensi dell'art. 186, comma 2, lettera c) C.d.S. ovvero da soggetto sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Nonostante, poi, la modifica normativa intervenuta, l'art. 222 al primo comma così dispone: «Quando da una violazione delle norme di cui al presente codice derivino danni alle persone, il giudice applica con la sentenza di condanna le sanzioni amministrative pecuniarie previste, nonché le sanzioni amministrative accessorie della sospensione o della revoca della patente di guida», e, al secondo comma: «Quando dal fatto derivi una lesione personale colposa la sospensione della patente è da quindici giorni a tre mesi. Quando dal fatto derivi una lesione personale colposa grave o gravissima la sospensione della patente è fino a due anni. Nel caso di omicidio colposo la sospensione della patente è fino a quattro anni».

2. Premesso quanto sopra, il Tribunale dubita della legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., della norma, di cui deve fare applicazione nel presente giudizio, di cui all'art. 222, comma 2, 4° periodo, del decreto legislativo n. 285 del 1992, così come modificato dalla legge 23 marzo 2016, n. 41, nella parte in cui prevede che «Alla condanna, ovvero all'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli articoli 589-bis e 590-bis del codice penale consegua la revoca della patente di guida».



Simile scelta del legislatore travalica, ad avviso del giudice, i limiti della ragionevolezza nella misura in cui sottopone alla medesima sanzione accessoria, senza possibilità di graduazione, ed eliminando la previsione della possibilità di applicare la più tenue sanzione della sospensione della patente di guida, situazioni ontologicamente diverse, la cui diversità è attestata dalla notevole differenziazione delle sanzioni penali, graduate in funzione del diverso disvalore sociale degli illeciti in rapporto all'evidente diversa intensità dell'offesa ai beni giuridici della vita e dell'incolumità individuale.

Il legislatore pone, infatti, sullo stesso piano, quanto all'individuazione della sanzione amministrativa accessoria, le lesioni gravi, le lesioni gravissime e l'omicidio colposo derivanti dalla violazione di norme del codice della strada, facendo discendere dalla condanna o dall'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 c.p.p., ancorché condizionalmente sospesa, la revoca della patente, senza lasciare al giudice la possibilità di commisurare la sanzione accessoria alla gravità del danno, alle modalità della condotta, all'intensità della colpa e al concorrere di altri fattori, quali il concorso della persona offesa.

La richiamata disposizione appare, dunque, in contrasto con i principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza in quanto pone sullo stesso piano e prevede l'obbligatoria e automatica applicazione della medesima sanzione amministrativa accessoria, di particolare afflittività, quale la revoca della patente, a fatti-reato non solo diversi quanto all'evento (omicidio colposo, da un lato, e lesioni gravi e gravissime, dall'altro), ma anche frutto di condotte del tutto eterogenee, espressamente previste in modo dettagliato e specifico, con graduazione delle pene, proprio dagli articoli 589-bis e 590-bis c.p.

Indiscussa, poi, la natura amministrativa della sanzione accessoria in questione della revoca della patente, più volte ribadita dalla suprema Corte (*cf.* Cassazione n. 42346/2017), non si ritiene condivisibile quanto sostenuto dalla Cassazione nella citata pronuncia e nelle successive (si veda *ex ceteris*: Cassazione 1393/2018) nel senso che «l'obbligatorietà dell'irrogazione della sanzione derivi da una scelta legislativa rientranze nei limiti dell'esercizio ragionevole del potere politico [...] non sindacabile sotto il profilo della irragionevolezza in quanto fondata su differenti natura e finalità» (*cf.* Cassazione cit. n. 42346/2017): nel caso della norma sottoposta al vaglio preventivo del giudice, infatti, un'unica sanzione amministrativa, in nessun modo attenuabile in concreto, è stata obbligatoriamente prevista in ipotesi di condanna relativa a fatti-reato che, proprio con la stessa unica legge che ha contemporaneamente riformato sia il codice penale che il cd. codice della strada, sono stati considerati dal legislatore meritevoli di un trattamento sanzionatorio penale notevolmente differenziato e dettagliatamente graduato.

Con la conseguenza che, pur non potendosi porre in dubbio la correttezza della premessa del ragionamento della S.C. dell'inerenza della scelta della sanzione amministrativa al potere discrezionale del legislatore, la questione della violazione dell'art. 3 Cost. non può per ciò solo ritenersi infondata, in quanto le contraddittorietà sopra evidenziate denunciano quella manifesta irragionevolezza che rende sindacabile dalla Corte costituzionale anche le scelte costituenti espressione della discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio (*cf.* Corte costituzionale n. 43/2017).

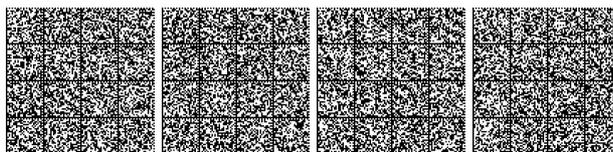
Né, da ultimo, l'asserita e sussistente finalità anche preventiva della sanzione amministrativa di cui discute rende infondata la questione, ad avviso del giudice, posto che anche nel perseguimento di tali finalità il legislatore non può travalicare i limiti della ragionevolezza senza incorrere in censure di incostituzionalità.

P.Q.M.

Visti gli articoli 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 e 159 codice penale;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, IV periodo del decreto legislativo n. 285/1992 come modificato dalla legge 23 marzo 2016, n. 41, nella parte in cui prevede obbligatoriamente l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida in ipotesi di condanna o applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di cui all'art. 590-bis codice penale.

Sospende il processo sopra indicato e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Verbania, 17 ottobre 2018

Il Giudice: FORNELLI

19C00020

N. 16

Ordinanza del 18 ottobre 2018 del Tribunale di Verbania nel procedimento penale a carico di C.G.

Reati e pene - Lesioni personali stradali gravi o gravissime - Computo delle circostanze - Divieto di prevalenza e di equivalenza dell'attenuante speciale prevista dall'articolo 590-bis, comma 7, cod. pen.

- Codice penale, art. 590-*quater*, introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime - Applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, commi 2 e 3-*ter*, come, rispettivamente, modificato e introdotto dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), numeri 1) e 2), della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).

TRIBUNALE DI VERBANIA

Il Giudice, vista l'istanza del difensore dell'imputato di rimessione del procedimento alla Corte costituzionale per, in quanto, in primo luogo, con riferimento all'art. 590-*bis* codice penale, a differenza delle altre fattispecie di reato non è consentito un bilanciamento fra circostanze attenuanti e aggravanti, il che sarebbe arbitrario, sproporzionato e irragionevole. Il secondo punto riguarda la sanzione amministrativa della revoca della patente. Il provvedimento scatta infatti dopo qualsiasi condanna, e anche in caso di patteggiamento, qualunque sia la gravità della condotta e dell'infrazione. Il giudice non ha il potere di intervenire con gradualità. Questo sarebbe un automatismo contrario ai principi del nostro ordinamento.

Letta l'ordinanza del Tribunale di Roma e del Tribunale di Torino che rimettono la questione, per le medesime ragioni alla Corte costituzionale e che qui si riportano:

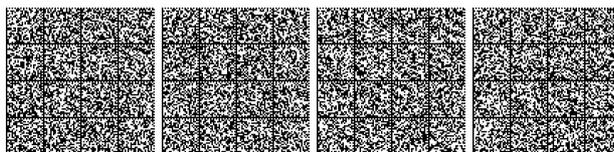
«Tribunale ordinario di Torino

Sesta sezione penale

Alla pubblica udienza del giorno 8 giugno 2018, presenti il pubblico ministero e il difensore dell'imputata, che la rappresenta ai sensi dell'art. 420-*bis*, comma 3 codice di procedura penale, il giudice dott. Modestino Villani ha dato lettura della seguente ordinanza:

M. nell'odierno processo è imputata del delitto di cui all'art. 590-*bis*, comma 1, 5 nr. 2 e 7 c.p. perché, alla guida dell'autovettura MINI, per negligenza, imprudenza, imperizia e violando le norme in materia di circolazione stradale, in particolare, non rispettando l'indicazione luminosa del semaforo proiettante luce rossa, investiva il pedone P. che stava impegnando l'attraversamento pedonale, procurando a quest'ultima lesioni personali (fratture maxillo-facciali, trauma cranico, frattura scapola) giudicate guaribili in giorni sessanta s.c., con il concorso di colpa del pedone che a propria volta attraversava con luce semaforica rossa.

In Moncalieri (TO) in data



La difesa dell'imputata ha in via preliminare richiesto che il giudice rimettesse le parti dinanzi alla Corte costituzionale dubitando della legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 27 Cost., dell'art. 222, comma 2 e comma 3-ter e dell'art. 224, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 nonché dell'art. 590-bis codice penale, norme che impongono in caso di condanna la revoca della patente non consentendo alcuna valutazione discrezionale o potere del giudice di modulare la sanzione alla gravità del fatto.

Con nota integrativa del 7 maggio 2018 la difesa dell'imputata ha anche dubitato della costituzionalità dell'art. 590-quater codice penale nella parte in cui non consente un giudizio di equivalenza o di prevalenza dell'attenuante del concorso di colpa della persona offesa rispetto alle aggravanti dell'art. 590-bis c.p.

Ad avviso di questo giudice le questioni sollevate dalla difesa dell'imputata sono non manifestamente infondate e rilevanti, nei limiti di cui si dirà in prosieguo di motivazione.

Elementi di fatto

Dalla formulazione del capo d'imputazione emerge che all'imputata è contestata la nuova fattispecie autonoma di reato prevista dall'art. 590-bis per aver causato, con le modalità di condotta sopra descritte, lesioni gravi alla persona offesa: con l'aggravante di aver commesso il fatto non rispettando l'indicazione luminosa del semaforo proiettante luce rossa e con l'attenuante del concorso di colpa del pedone che a propria volta attraversava con semaforo rosso.

La rilevanza delle questioni

In caso di condanna dell'imputata questo giudice sarebbe chiamato in primo luogo a valutare il rapporto tra le attenuanti e le aggravanti contestate non potendo, in forza del disposto dell'art. 590-quater codice penale, emettere un giudizio di equivalenza o di prevalenza dell'attenuante del concorso di colpa, ancorché sulla applicabilità della suddetta attenuante non possano esservi dubbi essendo indicata già nel capo d'imputazione. Non potendo questo giudice attribuire all'imputato un grado di colpa maggiore di quello contenuto nel capo d'imputazione, necessariamente infatti dovrà tener conto del concorso della persona offesa che ha attraversato la strada allorquando il semaforo le indicava l'obbligo di fermarsi. L'applicazione dell'attenuante rende rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 590-quater codice penale che impedisce di ritenere l'attenuante di cui sopra equivalente o prevalente rispetto all'aggravante - contestata nel capo d'imputazione - di avere l'imputata, alla guida della propria autovettura, attraversato anch'essa l'incrocio con semaforo proiettante luce rossa.

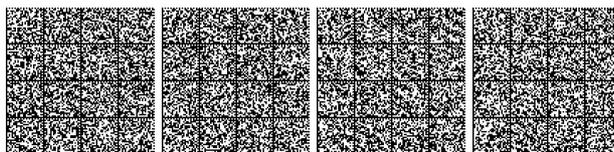
Di conseguenza questo giudice potrebbe ridurre la pena per l'attenuante del concorso di colpa esclusivamente fino alla metà della pena prevista per il delitto aggravato ai sensi del comma 5, n. 2 dell'art. 590-bis codice penale (pena prevista: da un anno e sei mesi a tre anni) e dunque fino al minimo di mesi nove di reclusione. Se invece fosse possibile il bilanciamento, in caso di ritenuta equivalenza delle circostanze la pena minima potrebbe essere quella di mesi tre di reclusione e per l'ipotesi di prevalenza dell'attenuante la pena minima potrebbe essere quella di mesi uno e giorni quindici di reclusione.

In caso di condanna dell'imputata questo giudice dovrebbe poi applicare le sanzioni amministrative previste dall'art. 222 del codice della strada e in particolare dovrebbe disporre la revoca della patente, mentre in caso di dichiarazione di incostituzionalità della norma, la sanzione amministrativa sarebbe quella della sospensione della patente.

Di conseguenza non potrebbe dubitarsi della pertinenza delle questioni prospettate e della rilevanza delle stesse nel presente giudizio in relazione all'art. 590-quater codice penale e all'art. 222 del decreto legislativo n. 285 del 1992.

Quanto invece all'art. 224, comma 2 del medesimo decreto legislativo - il quale prevede che quando la sanzione amministrativa accessoria è costituita dalla revoca della patente, il prefetto, entro quindici giorni dalla comunicazione della sentenza o del decreto di condanna irrevocabile, adotta il relativo provvedimento di revoca comunicandolo all'interessato e all'ufficio competente del Dipartimento per i trasporti terrestri - non ritiene questo giudice che la prospettata incostituzionalità sia rilevante in questo giudizio.

La norma prevede, infatti, una mera attività di tipo esecutivo, demandata al prefetto, con la quale viene data concreta attuazione alla sanzione amministrativa prevista dall'art. 222, comma 2 del decreto legislativo n. 285 del 1992. Ad assumere rilevanza in questo giudizio sono, invece, la legittimità costituzionale della sanzione amministrativa della revoca della patente e della determinazione del tempo necessario per poter conseguire un nuovo titolo abilitativo, non le modalità di attuazione concreta della revoca.



Le norme la cui costituzionalità è posta in dubbio

L'art. 590-*quater* c.p.

La questione di costituzionalità dell'art. 590-*quater* codice penale nella parte in cui non consente un giudizio di equivalenza dell'attenuante del concorso di colpa della persona offesa rispetto alle aggravanti dell'art. 590-*bis* codice penale risulta essere già stata sollevata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma in relazione ad un'ipotesi di omicidio colposo.

Le motivazioni addotte dal giudice remittente nell'esaminare la disposizione dell'art. 590-*quater* codice penale in relazione all'art. 589-*bis* codice penale si attagliano, ad avviso di questo giudice, anche alla relazione tra art. 590-*quater* e art. 590-*bis* c.p.

Le stesse possono sinteticamente riassumersi, posto che la questione già pende innanzi alla Corte costituzionale, nei seguenti punti:

1. Con l'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41, il legislatore ha introdotto nel codice penale l'art. 590-*quater*, che disciplina il computo delle circostanze. La norma introduce per i reati di cui agli articoli 589-*bis*, 589-*ter*, 590-*bis* e 590-*ter* una deroga alla disciplina generale prevista dagli articoli 63 e seguenti del codice penale. In virtù di tale nuova disposizione, è dunque previsto il divieto di equivalenza o di prevalenza delle circostanze attenuanti (diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114 del codice penale) sulle circostanze aggravanti di cui agli articoli 589-*bis*, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 589-*ter*, 590-*bis*, secondo terzo quarto quinto e sesto comma e 590-*ter*. In caso di concorrenza di una o più delle predette circostanze aggravanti e di circostanze attenuanti, le diminuzioni conseguenti al riconoscimento delle attenuanti si operano sulla quantità di pena determinata ai sensi delle predette circostanze aggravanti.

2. La Corte costituzionale si è già espressa sulla legittimità in relazione a fattispecie analoghe, su tale divieto, stabilendo che le deroghe al bilanciamento possono essere ritenute costituzionalmente legittime, purché non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*cf.* sentenza n. 68 del 2012).

3. In particolare ad avviso della Corte costituzionale le deroghe al bilanciamento delle circostanze non sono legittime se determinano un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale (*cf.* sentenza n. 251 del 2012).

4. L'art. 590-*bis*, settima comma prevede che qualora l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole la pena è diminuita fino alla metà, consentendo al giudice di adeguare la sanzione al grado effettivo di colpa dell'imputato rispetto al fatto contestato.

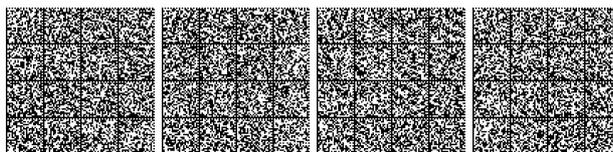
5. In forza del divieto di dare prevalenza alle circostanze aggravanti dell'art. 590-*bis* e dell'obbligo di riconoscere la diminuzione solo sulla pena aggravata il soggetto al quale, come nel caso concreto, sia contestata l'aggravante dell'aver attraversato un'intersezione con il semaforo disposto al rosso, causando lesioni gravi, deve essere punito con una pena che in caso di riconoscimento del concorso di colpa va da mesi nove (anni uno e mesi sei ridotta della metà) ad anni due mesi undici e giorni ventinove di reclusione (anni tre meno un giorno). Laddove fosse possibile il bilanciamento e il riconoscimento della prevalenza dell'attenuante la pena irrogabile per l'ipotesi delle lesioni gravi andrebbe invece da mesi uno e giorni quindici a mesi undici e giorni ventinove di reclusione.

6. Per effetto della disposizione di cui all'art. 590-*quater* si ha un indiscriminato incremento del minimo pari a sei volte e si impedisce al giudice di parametrare la pena all'effettivo grado di colpa dell'imputato in rapporto a quella degli altri soggetti che hanno concorso a causare l'evento. Tale limitazione della discrezionalità del giudice nella valutazione del fatto appare arbitraria ed irragionevole, ed in netto contrasto con i principi costituzionali di cui gli articoli 3 e 27 della Costituzione.

7. Come la Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare una pena eccessiva lede il principio di rieducazione della pena, qualora non sia proporzionata al reale disvalore della condotta punita, ed è in contrasto con l'art. 27 della Costituzione.

8. Pur restando insindacabili le valutazioni discrezionali sull'entità della pena che spettano in via esclusiva al Parlamento, le modalità di individuazione della pena e di bilanciamento delle circostanze determinano ingiustificabili incongruenze nelle scelte già delineate dal legislatore a tutela di un determinato bene giuridico, in violazione dell'art. 3 della Costituzione e devono essere, ove possibile, eliminate.

9. In particolare, limitando il giudizio alla coerenza e alla proporzionalità delle sanzioni rispettivamente attribuite dal legislatore a ciascuna delle due fattispecie di cui si compone il reato di lesioni colpose stradali, appare possibile pervenire ad un giudizio di manifesta irragionevolezza per sproporzione della forbice edittale censurata, in quanto tutte le diverse fattispecie delle lesioni stradali aggravate, ai sensi del comma 5 dell'art. 590-*bis* del codice penale dal concorrere con una violazione di norme specifiche del codice della strada, risultano punite in maniera sproporzionata



rispetto alla fattispecie delle lesioni da circolazione stradale previste dal primo comma del medesimo articolo. Il divieto di bilanciamento delle circostanze impedisce al giudice di sanare tale sproporzione, adeguando la sanzione al caso concreto, persino allorché minima è l'incidenza della condotta dell'imputato nella determinazione dell'evento. Ne consegue l'assoggettamento a sanzione eccessiva - rispetto a quella prevista per gli autori di lesioni stradali con colpa minima non aggravati ai sensi del comma 5 - degli autori di eventi identici con identica percentuale (minima) di colpa solo perché abbiano violato una specifica norma del codice della strada: è evidente che una sanzione così irragionevolmente congegnata non può che essere percepita come eccessiva da chi la subisce, ciò che può compromettere la finalità rieducativa della pena.

L'art. 222 del decreto legislativo n. 285 del 1992

1. La norma, della cui legittimità costituzionale si dubita, prevede in primo luogo che quando dalle violazioni del medesimo codice derivino danni alle persone, il giudice applichi oltre alle sanzioni pecuniarie anche le sanzioni amministrative accessorie della sospensione o della revoca della patente. Il secondo comma nella versione precedente all'ultimo intervento operato con la legge 23 marzo 2016, n. 41, graduava i tempi della sospensione della patente in funzione dei danni cagionati alla persona offesa. La revoca della patente era prevista per l'ipotesi di lesioni causate da soggetti in stato di alterazione psicofisica da alcool o sostanze stupefacenti e poteva essere comminata facoltativamente per l'ipotesi di (atecnica) recidiva.

Con la legge 23 marzo 2016, n. 41, al comma 2 dell'art. 222 del codice della strada sono stati aggiunti gli ulteriori periodi Alla condanna, ovvero all'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli articoli 589-bis e 590-bis del codice penale consegue la revoca della patente di guida. La disposizione del quarto periodo si applica anche nel caso in cui sia stata concessa la sospensione condizionale della pena.

Sempre la legge 23 marzo 2016, n. 41, ha introdotto altresì il comma 2-ter in forza del quale l'interessato non può poi conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca. Tale termine è raddoppiato nel caso in cui l'interessato sia stato in precedenza condannato per i reati di cui all'art. 186, commi 2, lettere b) e c), e 2-bis, ovvero di cui all'art. 187, commi 1 e i-bis, del codice della strada. Il termine è ulteriormente aumentato sino a dodici anni nel caso in cui l'interessato non abbia ottemperato agli obblighi di cui all'art. 189, comma 1, e si sia dato alla fuga.

2. Il primo profilo di irragionevolezza della norma evidenziato dalla difesa dell'imputata - ovvero sia la contraddittoria contemporanea previsione della sospensione e della revoca della patente - in realtà può essere ricondotto ad un evidente difetto di coordinamento, alla luce del quale appare chiaro come il legislatore abbia inteso aggravare la precedente normativa prevedendo la più grave sanzione della revoca della patente che assorbe quella della sospensione.

3. La suddetta scelta del legislatore però travalica, ad avviso di questo giudice, i limiti della ragionevolezza allorché sottopone, senza possibilità di graduazione, alla medesima sanzione accessoria situazioni la cui ontologica diversità è invece attestata dalla notevole differenziazione delle sanzioni penali, graduate in funzione di un diverso disvalore sociale. Il legislatore pone invero, in primo luogo, sullo stesso piano - quanto all'individuazione della sanzione amministrativa accessoria - le lesioni gravi, le lesioni gravissime e l'omicidio colposo, derivanti da violazioni di norme del codice della strada facendo discendere dalla condanna o dall'applicazione della pena, ancorché condizionalmente sospesa, la revoca della patente.

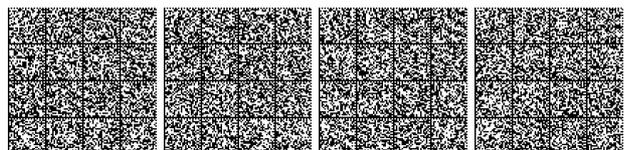
L'art. 222 del codice della strada, non lascia al giudice alcuna possibilità di commisurare la sanzione accessoria alla gravità del danno, alle modalità della condotta, all'intensità della colpa e al concorrere di altri fattori (quali ad esempio il concorso della persona offesa). Né può dirsi che il trattamento indifferenziato di condotte del tutto disomogenee venga meno in forza dei differenti intervalli di tempo previsti per il conseguimento della patente dopo la revoca.

Ai sensi dell'art. 222, comma 2-ter del decreto legislativo n. 285/1992, infatti, nel caso di applicazione della sanzione accessoria ... [della revoca della patente...] per i reati di cui agli articoli 589-bis, primo comma, e 590-bis del codice penale, l'interessato non può conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

Il medesimo intervallo di tempo di cinque anni prima di poter conseguire nuovo titolo abilitativo alla guida è previsto infatti:

a) per chi sia condannato per omicidio colposo ai sensi dell'art. 589-bis, comma 1 codice penale;

b) per chi venga condannato per aver causato lesioni gravissime, ai sensi dell'art. 590-bis codice penale, anche allorché si sia posto alla guida in stato di ebbrezza violato plurime norme del codice della strada alle quali è agganciato un aumento della sanzione penale e in assenza di concorso di colpa della persona offesa;



c) per chi venga condannato per aver provocato lesioni gravi ai sensi dell'art. 590-bis codice penale anche in assenza di violazioni di norme del codice della strada alle quali sia collegato un aggravamento della sanzione penale e anche in caso di concorso di colpa prevalente della persona offesa.

Il termine è poi raddoppiato nel caso in cui l'interessato sia stato in precedenza condannato per i reati di cui all'art. 186, commi 2, lettere b) e c), e 2-bis, ovvero di cui all'art. 187, commi 1 e 1-bis, del presente codice.

Il termine è ulteriormente aumentato sino a dodici anni nel caso in cui l'interessato non abbia ottemperato agli obblighi di cui all'art. 189, comma 1, e si sia dato alla fuga.

L'unico elemento dunque che determina una sanzione amministrativa deteriore è la violazione dell'art. 189 del codice della strada ovvero sia la commissione di un delitto doloso.

L'altra circostanza che determina un trattamento deteriore infatti concerne condotte e condanne pregresse e non attiene alle modalità del fatto concreto.

4. Il combinato disposto dell'art. 222, comma 2 e comma 3-ter del decreto legislativo n. 285 del 1992 appare dunque in contrasto con i principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza in quanto pone sullo stesso piano e applica la medesima sanzione, non concedendo possibilità di graduazione, a fatti-reato diversi quanto all'evento (omicidio colposo, da un lato, e lesioni colpose gravi o gravissime dall'altro) e frutto di condotte che oltre ad essere del tutto eterogenee, sono state espressamente previste in modo dettagliato e specifico, con graduazione delle pene, proprio dagli articoli 589-bis codice penale e 590-bis codice penale.

Il legislatore quindi pur avendo differenziato sul piano penalistico le fattispecie delle lesioni colpose e dell'omicidio colposo derivanti da violazioni del codice della strada e pur avendo fornito anche all'interno delle due diverse norme regolamentatrici chiari criteri di individuazione di un diverso disvalore attribuito alle condotte dettagliatamente descritte, non ha poi trasposto tale distinzione nell'art. 222 del codice della strada laddove ha disciplinato la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente.

5. Non dubita invero questo giudice della natura amministrativa della sanzione della revoca della patente, più volte ribadita anche dalla suprema Corte (cfr. Cassazione n. 42346/2017) la quale fa discendere, da una lettura sistematica della disposizione che impone la revoca della patente di guida, la natura amministrativa della stessa e la dimensione accessoria, ancillare, rispetto al procedimento penale. Né ignora il giudicante che la Consulta ha, altresì, sottolineato come la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo abbia elaborato i suoi peculiari indici per qualificare una sanzione come pena, ai sensi dell'art. 7 CEDU, al fine di scongiurare che vasti processi di decriminalizzazione possano avere l'effetto di sottrarre gli illeciti, così depenalizzati, alle garanzie sostanziali assicurate dagli articoli 6 e 7 della Convenzione EDU senza voler porre in discussione la discrezionalità dei legislatori nazionali nell'adottare strumenti sanzionatori ritenuti più adeguati dell'illecito penale (Corte Cost. n. 49/2015).

Pur riconoscendo la natura amministrativa della sanzione questo giudice però ritiene di doversi consapevolmente discostare da quanto ritenuto dalla Suprema Corte ovvero sia che l'obbligatorietà dell'irrogazione della sanzione amministrativa, derivi da una scelta legislativa rientrante nei limiti dell'esercizio ragionevole del potere legislativo... non sindacabile sotto il profilo della pretesa irragionevolezza, in quanto fondata su differenti natura e finalità rispetto alle sanzioni penali (cfr. Cass. n. 42346/2017).

6. Nel caso della norma sottoposta al vaglio preventivo del giudicante infatti un'unica sanzione amministrativa, in nessun modo attenuabile in concreto, risulta invero connessa a fatti-reato che, proprio con l'unica legge che ha riformato contemporaneamente il codice penale e il codice della strada, sono stati considerati dal legislatore meritevoli di un diverso trattamento sanzionatorio penale dettagliatamente graduato.

Di tal guisa, pur condividendosi la premessa da cui muove la Suprema Corte nell'individuare la scelta della sanzione amministrativa come manifestazione del potere discrezionale del legislatore, la questione della violazione dell'art. 3 della Costituzione, ad avviso di questo giudice, non può ritenersi manifestamente infondata in quanto le contraddittorietà sopra evidenziate appaiono indice di quella manifesta irragionevolezza, se non arbitrio, che rende sindacabile dalla Corte costituzionale anche le scelte che costituiscono espressione della discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio per gli illeciti amministrativi. (cfr. Corte costituzionale n. 43 del 2017).

Né reputa infine questo giudice che ad escludere la non manifesta infondatezza della questione di legittimità possa avere rilevanza la finalità preventiva, che connota la sanzione amministrativa rispetto a quella sanzionatoria. Anche in relazione al perseguimento di tali finalità invero il legislatore non può travalicare i limiti della ragionevolezza senza incorrere in censure di incostituzionalità.

7. La natura amministrativa della sanzione prevista dall'art. 222 del codice della strada rende invece ad avviso di questo giudice manifestamente infondata la questione in relazione all'art. 27 della Costituzione e segnatamente alla finalità rieducativa che attiene alla pena.



Per questi motivi

Letto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 590-*quater* codice penale (introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41) in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza e/o equivalenza dell'attenuante speciale prevista dall'art. 590-*bis*, comma 7 del codice penale. Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2 e comma 3-*ter* del decreto legislativo n. 285/1992 come rispettivamente modificato e introdotto dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), n. 1), e dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), n. 2) della legge 23 marzo 2016, n. 41, nella parte in cui prevedono rispettivamente la revoca della patente di guida e l'impossibilità di conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

Sospende il presente procedimento ed ordina l'immediata trasmissione, previa acquisizione della prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni, degli atti alla Corte costituzionale in Roma.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Ordinanza comunicata alle parti mediante lettura in udienza.

Il Giudice: dott. Modestino Villani.»

In particolare, nell'esaminare la disposizione dell'art. 590-*quater* codice penale in relazione all'art. 589-*bis* codice penale riguardano la relazione tra art. 590-*quater* e art. 590-*bis* codice penale, e quindi si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 590-*quater* codice penale (introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016 n. 41) in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza e/o equivalenza dell'attenuante speciale prevista dall'art. 590-*bis*, comma 7 del codice penale.

Allo stesso modo è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2 e comma 3-*ter* del decreto legislativo n. 285/1992 come rispettivamente modificato e introdotto comma 6, lettera *b*), n. 1), e dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), n. 2) della legge 23 marzo 2016, n. 41, nella parte in cui prevedono rispettivamente la revoca della patente di guida e l'impossibilità di conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

Va infatti osservato che il legislatore può ritenere di introdurre aggravanti ad effetto speciale o il divieto di bilanciamento tra circostanze ed attenuanti (come era accaduto per la recidiva di cui all'art. 99 IV comma *cp*). Il legislatore non ha però considerato l'ipotesi di concorso di colpa del soggetto leso e quindi della conseguente impossibilità per il giudice di adeguare i canoni di cui all'art. 133 cpp in relazione alle modalità del fatto, proprio per l'impossibilità di un bilanciamento. La gravità della sanzione, in una ottica di risposta del legislatore all'aumento delle ipotesi di lesioni e decessi per circolazione stradale, non trova però risposta, come per gli infortuni sul lavoro e la colpa medica, in possibilità di adeguare il regime di responsabilità al caso concreto in un tipico caso di colpa per «assunzione» del rischio da circolazione stradale, ove è pregnante anche la condotta tenuta per evitare il sinistro e quella postuma al fatto.

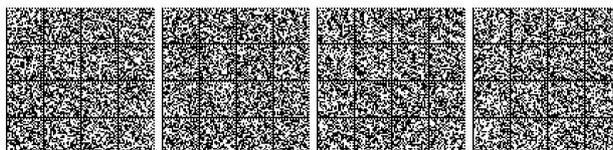
Ugualmente ciò accade per la sanzione amministrativa accessoria che va proporzionata al fatto concreto di reato e che comunque dovrebbe seguire un principio di gradualità come per tutte le sanzioni amministrative e che invero non pare giustificata in considerazione del «livellamento» che propone il legislatore per condotte di reato di gravità ben diversa.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 53/1987.

*Si rimette la questione alla Corte costituzionale se sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 590-*quater* codice penale (introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41) in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza e/o equivalenza dell'attenuante speciale prevista dall'art. 590-*bis*, comma 7 del codice penale.*

*Allo stesso modo si rimette perché rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2 e comma 3-*ter* del decreto legislativo n. 285/1992 come rispettivamente modificato e introdotto dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), n. 1), e dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), n. 2) della legge 23 marzo 2016, n. 41, nella parte in cui prevedono rispettivamente la revoca della patente di guida e l'impossibilità di conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.*



Dispone la trasmissione, previa prova delle presenti notifiche, alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notifica al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti della Camera e Senato.

Ordinanza letta in udienza.

Verbania, 18 ottobre 2018

Il Giudice: PALOMBA

19C00021

N. 17

*Ordinanza del 19 ottobre 2018 del Tribunale di Verbania
nel procedimento penale a carico di C. C.*

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Previsione che alla condanna o all'applicazione della pena su richiesta per il reato di cui all'art. 590-bis cod. pen. consegua la revoca della patente di guida.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, comma 2, quarto periodo, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), numero 1), della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).

IL TRIBUNALE DI VERBANIA

letti gli atti del processo a carico di C.C., nata a Borgomanero (No) il 27 febbraio 1989, difesa dall'avv. Valeria Sannella del foro di Verbania di fiducia, imputata del delitto p. e p. dall'art. 590-bis comma 1 codice penale, perché, per colpa consistente in imprudenza, negligenza e imperizia e/o nella violazione dell'art. 145 comma 1 e comma 10 del codice della strada (decreto legislativo n. 285/1992), alla guida dell'autovettura... targata..., percorrendo via Pariani, giunta in corrispondenza dell'intersezione stradale con via due Riviere, gravata da stop, ometteva di dare la precedenza ai veicoli circolanti, entrando in collisione con il motociclo..., targato..., condotto da R.M. cagionandogli lesioni personali gravi, dalle quali derivava una malattia nel corpo, consistente in «politrauma con modica emorragia intraventricolare posteriore cerebrale, fratture costali multiple sx, versamento ematico e pnx sx. Contusione coscia sx con ematoma drenato» con prognosi di gg. novanta.

In Armeno (NO), il 6 maggio 2017.

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

1. C. C. è stata tratta a giudizio, con decreto di citazione in data 22 gennaio 2018, per rispondere del delitto di «lesioni personali colpose stradali gravi» di cui all'art. 590-bis codice penale, norma introdotta dalla legge 23 marzo 2016, n. 41, commesso in data 6 maggio 2017 ai danni di R.M. per avere colposamente cagionato, in violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale dettagliatamente enunciate nell'imputazione, lesioni gravi alla persona offesa.

Il difensore fiduciario dell'imputata, munito di procura speciale, ha tempestivamente formulato, all'odierna udienza, proposta di applicazione concordata della pena di mesi sei di reclusione, condizionalmente sospesa, in relazione al reato ascritto a C., a cui il pubblico ministero ha prestato il consenso.

Ciò premesso, va rilevato che la legge 2016 n. 41 appena richiamata ha anche modificato la norma di cui all'art. 222 decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (cd. codice della strada), con la previsione, al 4° periodo del comma 2 dell'articolo citato, dell'obbligatoria applicazione, in caso di condanna, anche condizionalmente sospesa, o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 codice di procedura penale, della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida; si consideri, inoltre, che anche in ipotesi di sospensione del procedimento con messa alla prova con esito positivo, a cui consegua l'estinzione del reato, ai sensi dell'art. 168-ter II comma codice penale, il giudice è comunque tenuto all'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie previste dalla legge.



Prima della modifica normativa citata, la norma prevedeva, in caso di violazione delle norme del codice della strada da cui fosse derivata una lesione colposa grave o gravissima, la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida fino a due anni, e la revoca nei soli casi di fatto commesso da soggetto in stato di ebbrezza alcolica ai sensi dell'art. 186, comma 2, lettera c) C.d.S. ovvero da soggetto sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Nonostante, poi, la modifica normativa intervenuta, l'art. 222 al I comma così dispone: «Quando da una violazione delle norme di cui al presente codice derivino danni alle persone, il giudice applica con la sentenza di condanna le sanzioni amministrative pecuniarie previste, nonché le sanzioni amministrative accessorie della sospensione o della revoca della patente di guida», e, al 2° comma: «Quando dal fatto derivi una lesione personale colposa la sospensione della patente è da quindici giorni a tre mesi. Quando dal fatto derivi una lesione personale colposa grave o gravissima la sospensione della patente è fino a due anni. Nel caso di omicidio colposo la sospensione della patente è fino a quattro anni».

2. Premesso quanto sopra, il Tribunale dubita della legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Costituzione, della norma, di cui deve fare applicazione nel presente giudizio, di cui all'art. 222, comma 2, 4° periodo, del decreto legislativo n. 285 del 1992, così come modificato dalla legge 23 marzo 2016, n. 41, nella parte in cui prevede che «Alla condanna, ovvero all'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli articoli 589-bis e 590-bis del codice penale consegue la revoca della patente di guida».

Simile scelta del legislatore travalica, ad avviso del giudicante, i limiti della ragionevolezza nella misura in cui sottopone alla medesima sanzione accessoria, senza possibilità di graduazione, ed eliminando la previsione della possibilità di applicare la più tenue sanzione della sospensione della patente di guida, situazioni ontologicamente diverse, la cui diversità è attestata dalla notevole differenziazione delle sanzioni penali, graduate in funzione del diverso disvalore sociale degli illeciti in rapporto all'evidente diversa intensità dell'offesa ai beni giuridici della vita e dell'incolumità individuale.

Il legislatore pone, infatti, sullo stesso piano, quanto all'individuazione della sanzione amministrativa accessoria, le lesioni gravi, le lesioni gravissime e l'omicidio colposo derivanti dalla violazione di norme del codice della strada, facendo discendere dalla condanna o dall'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 codice di procedura penale, ancorché condizionalmente sospesa, la revoca della patente, senza lasciare al giudice la possibilità di commisurare la sanzione accessoria alla gravità del danno, alle modalità della condotta, all'intensità della colpa e al concorrere di altri fattori, quali il concorso della persona offesa.

La richiamata disposizione appare, dunque, in contrasto con i principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza in quanto pone sullo stesso piano e prevede l'obbligatoria e automatica applicazione della medesima sanzione amministrativa accessoria, di particolare afflittività, quale la revoca della patente, a fatti-reato non solo diversi quanto all'evento (omicidio colposo, da un lato, e lesioni gravi e gravissime, dall'altro), ma anche frutto di condotte del tutto eterogenee, espressamente previste in modo dettagliato e specifico, con graduazione delle pene, proprio dagli articoli 589-bis e 590-bis codice penale.

Indiscussa, poi, la natura amministrativa della sanzione accessoria in questione della revoca della patente, più volte ribadita dalla suprema Corte (*cf.* Cassazione n. 42346/2017), non si ritiene condivisibile quanto sostenuto dalla Cassazione nella citata pronuncia e nelle successive (si veda *ex ceteris*: Cassazione 1393/2018) nel senso che «l'obbligatorietà dell'irrogazione della sanzione derivi da una scelta legislativa rientrante nei limiti dell'esercizio ragionevole del potere politico [...] non sindacabile sotto il profilo della irragionevolezza in quanto fondata su differenti natura e finalità» (*cf.* Cassazione cit. n. 42346/2017): nel caso della norma sottoposta al vaglio preventivo del giudicante, infatti, un'unica sanzione amministrativa, in nessun modo attenuabile in concreto, è stata obbligatoriamente prevista in ipotesi di condanna relativa a fatti-reato che, proprio con la stessa unica legge che ha contemporaneamente riformato sia il codice penale che il cd. codice della strada, sono stati considerati dal legislatore meritevoli di un trattamento sanzionatorio penale notevolmente differenziato e dettagliatamente graduato.

Con la conseguenza che, pur non potendosi porre in dubbio la correttezza della premessa del ragionamento della S.C. dell'inerenza della scelta della sanzione amministrativa al potere discrezionale del legislatore, la questione della violazione dell'art. 3 Costituzione non può per ciò solo ritenersi infondata, in quanto le contraddittorietà sopra evidenziate denunciano quella manifesta irragionevolezza che rende sindacabile dalla Corte costituzionale anche le scelte costituenti espressione della discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio (*cf.* Corte costituzionale n. 43/2017).

Né, da ultimo, l'asserita e sussistente finalità anche preventiva della sanzione amministrativa di cui discute rende infondata la questione, ad avviso del giudicante, posto che anche nel perseguimento di tali finalità il legislatore non può travalicare i limiti della ragionevolezza senza incorrere in censure di incostituzionalità.



P.Q.M.

Visti gli articoli 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 e 159 codice penale;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, IV periodo del decreto legislativo n. 285/1992 come modificato dalla legge 23 marzo 2016, n. 41, nella parte in cui prevede obbligatoriamente l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida in ipotesi di condanna o applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di cui all'art. 590-bis codice penale.

Sospende il processo sopra indicato e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Verbania, 19 ottobre 2018

Il Giudice: FORNELLI

19C00022

N. 18

*Ordinanza del 19 settembre 2018 del Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di G.P.*

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Previsione che alla condanna per il reato di cui all'art. 590-bis, comma 1, cod. pen. consegua la revoca automatica della patente di guida.

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, comma 2.

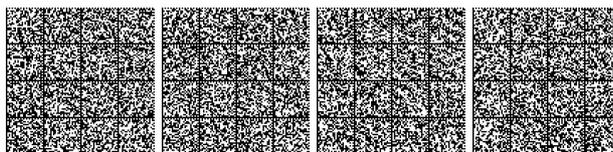
TRIBUNALE DI FIRENZE

SEZIONE III PENALE

Il giudice, a scioglimento della riserva adottata all'udienza del 4 settembre 2018,

rilevato che G. P. è imputata del reato di cui all'art. 590-bis, comma I c.p., per avere per colpa, consistita nella violazione dell'art. 191 cds, cagionato a B. B. lesioni personali giudicate guaribili in giorni cinquantacinque, quindi gravi, e che alla eventuale condanna per il reato conseguirà la revoca della patente di guida a norma dell'art. 222/2 cds. Di qui la rilevanza della questione denunciata;

considerato che, quanto a non manifesta infondatezza della questione incidentale di costituzionalità, quest'ultima norma prevede un indefettibile automatismo tra la condanna per il reato di lesioni in questione e la sanzione amministrativa della revoca della patente di guida, al pari del caso in cui alla condotta trasgressiva del guidatore del mezzo consegua l'evento mortale della vittima, poiché la disposizione in questione stabilisce che «alla condanna, ovvero all'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 c.p.p., per i reati di cui agli articoli 589-bis e 590-bis c.p., consegue la revoca della patente». La medesima sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida risulta, così, comminata, oltre che per fatti tra loro ontologicamente differenti (omicidio e lesioni) — e, quindi, dal legislatore puniti in via principale in maniera sensibilmente differenziata —, anche per fatti che possono avere delle sfumature in concreto affatto peculiari e in grado di differenziare profondamente l'omicidio dalle lesioni e non solo in via astratta. Si pensi alle ipotesi di lesioni per un tempo di poco superiore a quaranta giorni, ovvero al caso di concorso di colpa, anche in grado elevato, della vittima delle lesioni, o anche al caso di lesioni lievi, magari prossime ai quaranta giorni di incapacità, ma determinate da identica condotta posta in essere dall'imputata, e per puro accidente soltanto (dipendente da qualunque circostanza concreta, come la giovane età della vittima, la sua reattività, la presenza di ostacoli sulla sede stradale, la iniziativa antagonista, sia pure non del tutto efficace ad evitare l'evento, del guidatore ed altro ancora dipendente o non dai protagonisti del fatto) non sfociata in lesioni gravi;



ritenuto che la situazione normativa attuale imposta dall'art. 222/2 cds determina una irragionevole parificazione delle ipotesi di lesioni colpose gravi con quelle di omicidio colposo stradali, per quanto attiene alla sanzione della revoca della patente di guida in caso di condanna, con ciò ritenendosi violato il principio di ragionevolezza che trova la sua matrice nel principio più ampio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., che impone trattamenti giuridici identici di situazioni di fatto uguali e trattamenti ragionevolmente differenziati di situazioni tra loro eterogenee;

P.Q.M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della norma di cui all'art. 222/2, cds, nella parte in cui prevede la revoca automatica della patente di guida per il caso di condanna per il reato di cui all'art. 590-bis comma I c.p., per violazione dell'art. 3 Cost. nei termini di cui in motivazione.

Sospende il procedimento e il decorso del termine di prescrizione del reato, dispone la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai presidenti di Senato e Camera e dispone, infine, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, in copia, completi della prova delle avvenute notifiche e comunicazioni.

Firenze, 19 settembre 2018

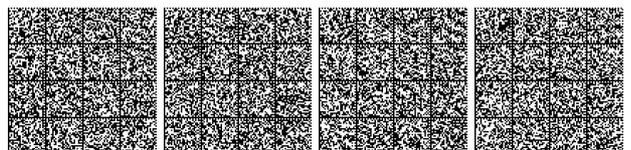
Il Giudice: BONINSEGNA

19C00023

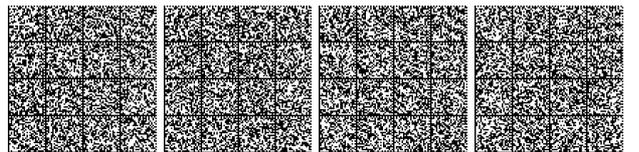
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-07) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

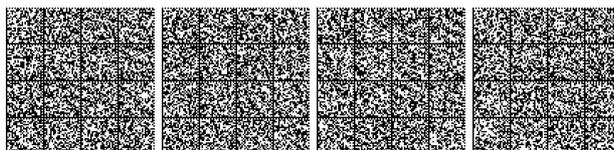
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

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

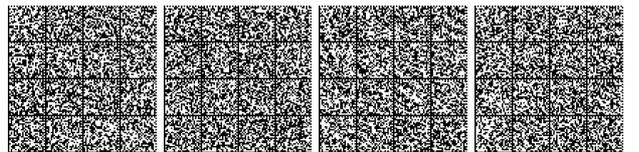
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

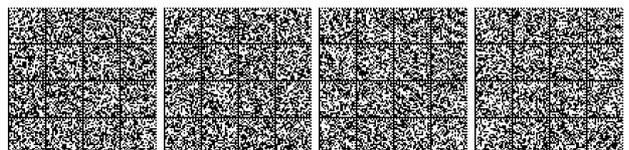
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 4,00

