

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 38

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

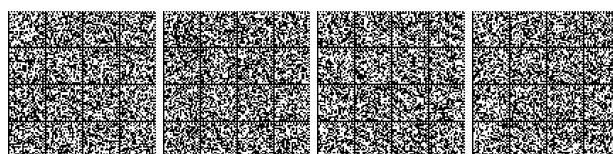
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 settembre 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. **212.** Sentenza 3 luglio - 12 settembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Commercializzazione di prodotti sementieri privi di requisiti o contrari a divieti - Sanzione edittale minima di euro 4.000,00 - Denunciata irragionevolezza intrinseca, disparità di trattamento, violazione della funzione rieducativa delle sanzioni (anche amministrative) nonché del principio di ragionevolezza nell'attività amministrativa - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 25 novembre 1971, n. 1096, art. 33, comma 1, come sostituito dall'art. 3, comma 2, lettera c), della legge 3 febbraio 2011, n. 4.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, e 97. Pag. 1

N. **213.** Ordinanza 8 maggio - 12 settembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Criteri di selezione, profili professionali e trattamenti economici degli addetti all'ufficio stampa e documentazione della Regione - Determinazione con decreto assessorile previa delibera di Giunta regionale e previa contrattazione collettiva con la FNSI - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia parziale - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16, art. 12, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l). Pag. 8

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **82.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 luglio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Legge di adeguamento ordinamentale in materia di affari istituzionali - Utilizzazione delle graduatorie concorsuali delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale.

- Legge della Regione Veneto 16 maggio 2019, n. 15 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di affari istituzionali), art. 19. Pag. 11

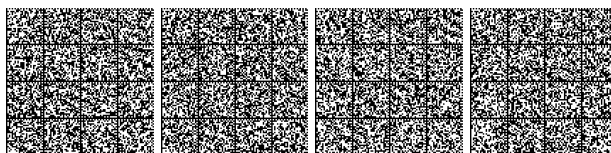
N. **84.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 agosto 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Interpretazione autentica dell'art. 1 della legge regionale n. 11 del 2015 - Riduzione delle spese di funzionamento nelle società "in houseproviding" e nelle società controllate che operano nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale - Clausola di invarianza finanziaria.

- Legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 16 (Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11), intero testo. Pag. 14



- N. 85. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 agosto 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Impiego pubblico - Norme della Regione Emilia-Romagna - Disposizioni urgenti in materia di organizzazione - Utilizzazione delle graduatorie concorsuali della Regione Emilia-Romagna, delle agenzie ed enti regionali, nonché delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale.**
- Legge della Regione Emilia-Romagna 3 giugno 2019, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione)..... Pag. 17
- N. 132. Ordinanza del Giudice di pace di Trebisacce del 7 gennaio 2019
- Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.**
- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 32, comma 2..... Pag. 20
- N. 133. Ordinanza del Tribunale di Rovigo del 14 febbraio 2019
- Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Inapplicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti di un imputato già condannato per gli stessi fatti a sanzione amministrativa.**
- Codice di procedura penale, art. 649..... Pag. 22
- N. 134. Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Avellino del 12 marzo 2019
- Ordinamento penitenziario - Misure alternative alla detenzione - Ammissione al regime di semilibertà - Applicabilità in via provvisoria, da parte del magistrato di sorveglianza, del beneficio solo in caso di pena detentiva non superiore a sei mesi.**
- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 50, comma 6. Pag. 25
- N. 136. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana del 23 aprile 2019
- Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Toscana - Disposizioni in materia di cave - Varianti all'autorizzazione - Condizioni - Rilascio di nuova autorizzazione a seguito di ampliamento delle volumetrie di scavo eccedenti il limite massimo di 1000 metri cubi.**
- Legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla L.R. n. 104/1995, L.R. n. 65/1997, L.R. n. 78/1998, L.R. n. 10/2010 e L.R. n. 65/2014), art. 23, comma 1, lettera a)..... Pag. 28
- N. 137. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 10 settembre 2018
- Processo penale - Casellario giudiziale - Mancata previsione che nel certificato generale e nel certificato penale richiesti dall'interessato non siano riportate le iscrizioni della sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 186 del codice della strada che sia stato dichiarato estinto per esito positivo dello svolgimento del lavoro di pubblica utilità.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti), artt. 24 e 25..... Pag. 32



- N. **138.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna - Sezione di Parma del 22 gennaio 2019
Edilizia ed urbanistica - Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Previsione che la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili - Possibilità per gli interessati di sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, di esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.
- Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), art. 19, comma 6-ter. Pag. 35
- N. **139.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche del 17 aprile 2019
Ambiente - Caccia - Norme della Regione Marche - Controllo della fauna selvatica - Attuazione dei piani di abbattimento - Individuazione dei soggetti attuatori.
- Legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), art. 25, commi 2-bis, ultimo periodo, e 3. Pag. 45
- N. **140.** Ordinanza del Tribunale di Salerno del 9 aprile 2019
Reati e pene - Stampa - Diffamazione a mezzo stampa - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva.
- Codice penale, art. 595, comma terzo; legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), art. 13. Pag. 50





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 212

Sentenza 3 luglio - 12 settembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Commercializzazione di prodotti sementieri privi di requisiti o contrari a divieti - Sanzione edittale minima di euro 4.000,00 - Denunciata irragionevolezza intrinseca, disparità di trattamento, violazione della funzione rieducativa delle sanzioni (anche amministrative) nonché del principio di ragionevolezza nell'attività amministrativa - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 25 novembre 1971, n. 1096, art. 33, comma 1, come sostituito dall'art. 3, comma 2, lettera c), della legge 3 febbraio 2011, n. 4.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, e 97.

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, Luca ANTONINI,

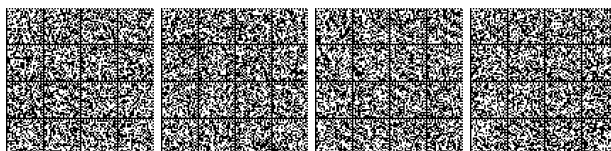
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge 25 novembre 1971, n. 1096 (Disciplina dell'attività sementiera), come sostituito 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), promosso dal Giudice di pace di Pisa nel procedimento vertente tra Carlo Pesci, in proprio e nella qualità di titolare della ditta Toscoagrigarden di Carlo Pesci, e il Ministero delle politiche agricole e forestali - Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della tutela, della qualità e della repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari - Ufficio Toscana e Umbria, con ordinanza del 17 ottobre 2018, iscritta al n. 13 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 3 luglio 2019 il Giudice relatore Luca Antonini.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza emessa il 17 ottobre 2018, il Giudice di pace di Pisa ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma (*recte*: terzo comma), e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge 25 novembre 1971, n. 1096 (Disciplina dell'attività sementiera), come sostituito 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), nella parte in cui prevede una sanzione amministrativa minima di ammontare pari a euro 4.000,00.

1.1.- La norma censurata dispone che, «[s]alvo 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'articolo 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».

2.- Le questioni sono sorte nel corso di un giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione promosso dal titolare di un'impresa individuale nei confronti del Ministero delle politiche agricole e forestali - Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari - Ufficio Toscana e Umbria.

Secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, all'opponente è stato contestato di avere immesso in commercio sementi di erba medica con una percentuale di germinabilità inferiore a quella minima prevista dal combinato disposto degli artt. 14 della legge n. 1096 del 1971 e 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 ottobre 1973, n. 1065 (Regolamento di esecuzione della legge 25 novembre 1971, n. 1096, concernente la disciplina della produzione e del commercio delle sementi).

A seguito di tale contestazione, è stata irrogata la sanzione amministrativa di euro 4.000,00, pari al minimo edittale previsto dalla norma denunciata.

3.- Osserva il rimettente che la condotta contestata all'opponente riguarda l'immissione in commercio di 25 chilogrammi di sementi, con la conseguenza che, poiché l'ammontare della sanzione per tale ipotesi prevista dalla norma censurata è uguale a quello che sarebbe stato determinato ove la medesima condotta avesse avuto a oggetto 100 quintali di sementi, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero rilevanti.

3.1.- Nel merito, il giudice *a quo* ritiene che l'art. 33, comma 1, della legge n. 1096 del 1971, come sostituito dall'art. 3, comma 2, lettera *c*), della legge n. 4 del 2011, si ponga in contrasto, laddove stabilisce una sanzione pecuniaria di importo minimo pari a euro 4.000,00, con i principi di adeguatezza, proporzionalità e ragionevolezza.

Al riguardo, egli anzitutto rileva che, poiché il criterio di commisurazione adottato dalla norma oggetto dell'odierno incidente di costituzionalità è pari a euro 40,00 per ogni quintale, in caso di prodotti dal peso complessivo sino a 100 quintali il suddetto minimo edittale non è correlato alla concreta quantità di sementi commercializzate, così traducendosi in una sanzione sostanzialmente fissa.

Fatta tale premessa, in ordine alla non manifesta infondatezza sostiene che la disposizione denunciata violerebbe, in primo luogo, l'art. 3 Cost., segnatamente sotto i profili della ragionevolezza e della uguaglianza.

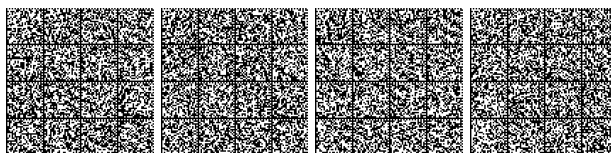
Il vulnus al canone della ragionevolezza deriverebbe, in particolare, dalla intrinseca contraddittorietà della norma: la sua finalità, a parere del rimettente ravvisabile nell'esigenza di «parametrare la sanzione alla gravità della violazione, da calcolarsi matematicamente su base quantitativa», sarebbe difatti tradita dalla previsione di una sanzione non graduabile, peraltro di ammontare largamente superiore rispetto all'importo contemplato per il calcolo proporzionale.

Sotto il secondo profilo, invece, dalla disposizione censurata discenderebbe una ingiustificata disparità di trattamento, giacché il minimo edittale da essa stabilito si risolverebbe in una sanzione sostanzialmente fissa e non consentirebbe, di conseguenza, l'adozione di trattamenti sanzionatori diversificati in ragione delle differenti quantità di sementi oggetto delle condotte di commercializzazione vietate: verrebbe, in tal modo, riservato lo stesso trattamento sanzionatorio a fatti eterogenei.

3.2.- Sarebbe altresì violato l'art. 27, terzo comma, Cost., in relazione alla finalità rieducativa della pena.

Tale finalità, che secondo l'assunto del giudice *a quo* dovrebbe connotare anche le sanzioni amministrative, sarebbe difatti frustrata dall'impianto sanzionatorio dettato dalla norma denunciata, dal momento che esso indurrebbe, al contrario, a commettere violazioni più gravi e, per altro verso, finirebbe per sovvertire il meccanismo proporzionale stabilito dalla norma stessa.

3.3.- Dai rilievi che precedono deriverebbe, inoltre, la violazione dell'art. 97 Cost., «nella parte in cui sancisce il principio di ragionevolezza nell'attività amministrativa».



4.- Poiché non sarebbe consentito al giudice ridurre l'ammontare della sanzione a un importo inferiore al minimo edittale, il rimettente reputa, infine, impraticabile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, ritenendo pertanto necessaria la pronuncia ablativa richiesta.

5.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate.

5.1.- L'eccezione di inammissibilità deriverebbe, anzitutto, dalla considerazione che le questioni sollevate riguardano la materia della quantificazione delle sanzioni amministrative, nella quale il legislatore gode di ampia discrezionalità, salva la manifesta violazione del canone della ragionevolezza. Nel caso di specie, peraltro, gli interessi tutelati dalla disposizione sarebbero particolarmente rilevanti, dal momento che la rispondenza dei prodotti sementieri ai requisiti prescritti dalla legge inciderebbe anche sui beni della salute e dell'ambiente: di qui la necessità, funzionale a garantire l'effettività della risposta sanzionatoria, di prevedere una sanzione minima non irrisoria.

5.1.1.- In secondo luogo, il giudice *a quo*, nel dolersi della violazione del principio di ragionevolezza, avrebbe ommesso, ad avviso dell'Avvocatura, di «individuare il parametro di riferimento cui eventualmente commisurare la fattispecie in esame».

5.2.- Nel merito, prendendo le mosse dalla censura afferente alla lesione dell'art. 3 Cost., la difesa dello Stato ritiene che la questione sia infondata alla luce del principio, enunciato in relazione ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità, secondo cui «la determinazione delle condotte punibili e delle relative sanzioni, siano esse penali o amministrative, rientra nella più ampia discrezionalità legislativa, non spettando alla Corte rimodulare le scelte punitive del legislatore né stabilire la quantificazione delle sanzioni» (viene richiamata l'ordinanza n. 33 del 2001).

La previsione del limite minimo, del resto, sarebbe giustificata dalla necessaria finalità dissuasiva della norma sottoposta all'odierno scrutinio, la cui realizzazione non sarebbe assicurata da una sanzione strutturata esclusivamente nella misura proporzionale di euro 40,00 per quintale o frazione di quintale di prodotto sementiero.

5.3.- Sarebbe, infine, priva di fondamento anche la censura prospettata in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., giacché sulla valutazione del disvalore della condotta sanzionabile, asseritamente consistente nella importazione di prodotti sementieri, non influirebbe il dato quantitativo, se non per la misura eccedente il limite stabilito dalla disposizione denunciata.

Considerato in diritto

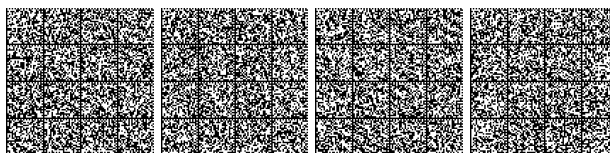
1.- Il Giudice di pace di Pisa dubita - in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma (*recte*: terzo comma), e 97 della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge 25 novembre 1971, n. 1096 (Disciplina dell'attività sementiera), come sostituito dall'art. 3, comma 2, lettera *c*), della legge 3 febbraio 2011, n. 4 (Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari), nella parte in cui prevede una sanzione amministrativa minima di ammontare pari a euro 4.000,00.

1.1.- La norma dispone che, «[s]alvo 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'articolo 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».

2.- Il vulnus all'art. 3 Cost. sarebbe apprezzabile, in particolare, sotto i profili della irragionevolezza intrinseca e della disparità di trattamento.

Per un verso, infatti, la norma denunciata sarebbe intimamente contraddittoria in quanto perseguirebbe la sola finalità di modulare la sanzione secondo un criterio esclusivamente proporzionale, e precisamente sulla base della quantità dei prodotti commercializzati, sicché sarebbe poi incoerente la previsione di un minimo edittale disancorato dal peso delle merci oggetto delle condotte vietate.

Sotto altro profilo, tale minimo si tradurrebbe, per le ipotesi di commercializzazione di prodotti sino a 100 quintali, in una sanzione sostanzialmente fissa, che conseguentemente colpirebbe allo stesso modo fatti connotati da un diverso disvalore perché aventi a oggetto differenti quantità di sementi: di qui la dedotta violazione del principio di uguaglianza.



Il limite minimo previsto dalla norma oggetto del presente incidente di costituzionalità violerebbe, inoltre, l'art. 27, terzo comma, Cost., compromettendo la funzione rieducativa che dovrebbe caratterizzare anche le sanzioni amministrative.

Sarebbe, infine, leso l'art. 97 Cost., «nella parte in cui sancisce il principio di ragionevolezza nell'attività amministrativa».

3.- Va preliminarmente disattesa l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato in considerazione della discrezionalità di cui gode il legislatore in sede di quantificazione dei trattamenti sanzionatori.

Se è, infatti, vero che la valutazione della congruità delle sanzioni rientra nella discrezionalità legislativa, ciò tuttavia non preclude l'intervento di questa Corte «laddove le scelte sanzionatorie adottate dal legislatore si [rivelino] manifestamente arbitrarie o irragionevoli [...]» (sentenza n. 115 del 2019).

Deve pertanto essere riservato al merito il vaglio in ordine alla sussistenza, o meno, della dedotta irragionevolezza del trattamento sanzionatorio sottoposto alla cognizione di questa Corte. L'Avvocatura stessa, del resto, nel prospettare l'inammissibilità, finisce per contestare la fondatezza delle argomentazioni del rimettente, adducendo considerazioni - segnatamente afferenti alla rilevanza degli interessi tutelati dalla norma denunciata e alla conseguente necessità di prevedere una sanzione non irrisoria - che attengono al merito delle questioni sollevate.

3.1.- È parimenti infondata l'ulteriore eccezione di inammissibilità, formulata dall'Avvocatura sulla scorta della omessa individuazione, da parte del giudice *a quo*, del «parametro di riferimento cui eventualmente commisurare la fattispecie in esame».

Non è chiaro se la difesa dello Stato intenda riferirsi alla mancata indicazione del *tertium comparationis* al fine della valutazione nel merito del dedotto *vulnus* all'art. 3 Cost. oppure alla mancata individuazione, all'interno dell'ordinamento, di una previsione sanzionatoria idonea a fungere da punto di riferimento nel colmare la lacuna consequenziale alla eventuale declaratoria di incostituzionalità della norma.

Da ambedue le prospettive, l'eccezione è, in ogni caso, priva di pregio.

Per un verso, infatti, si deve osservare che il dedotto difetto di ragionevolezza discenderebbe, ad avviso del giudice *a quo*, dalla intrinseca contraddittorietà della norma censurata e che l'asserita disparità di trattamento deriverebbe dalla equiparazione tra fatti in assunto eterogenei ma contemplati dalla medesima disposizione: sotto entrambi i profili, dunque, la violazione dell'art. 3 Cost. emergerebbe da un confronto relazionale tutto interno all'art. 33, comma 1, della legge n. 1096 del 1971, sicché non è necessario fare ricorso a un *tertium a essa esterno*.

Per altro verso, va rilevato che il rimettente si limita a chiedere una pronuncia caducatoria parziale, avente a oggetto il solo limite minimo della cornice edittale, all'esito della quale rimarrebbe comunque applicabile la sanzione, rinvenibile nell'ambito del perimetro segnato dalla stessa disposizione denunciata, in misura esclusivamente proporzionale: l'eventuale accoglimento delle questioni non produrrebbe quindi una lacuna normativa e non richiederebbe, di conseguenza, un intervento sostitutivo di questa Corte in ordine alla quantificazione del trattamento sanzionatorio.

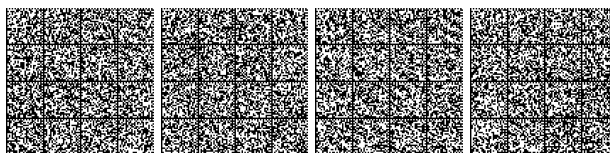
4.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

5.- La norma posta all'attenzione di questa Corte è contenuta nella legge n. 1096 del 1971, che reca la disciplina dell'attività sementiera e regola «la produzione a scopo di vendita e la vendita» stessa di prodotti sementieri, per tali intendendosi «le sementi, i tuberi, i bulbi, i rizomi e simili destinati alla riproduzione ed alla moltiplicazione naturale delle piante» (art. 1, primo e secondo comma).

Come si evince dall'esame dei lavori preparatori (e in particolare dalla relazione illustrativa al disegno di legge di iniziativa governativa, V legislatura, Atto Senato n. 784), la legge ha la finalità di fornire «agli operatori ed ai coltivatori le necessarie garanzie sul valore genetico delle sementi e dei materiali di moltiplicazione», nonché di introdurre una «disciplina dei controlli e delle certificazioni concernenti le sementi ammesse in commercio». Ciò sul presupposto che «[l]e sementi rappresentano un mezzo tecnico fondamentale per la produzione agricola ed interessano perciò, oltre i singoli che le utilizzano, anche la collettività nazionale, in quanto dal loro valore genetico e biologico dipende prevalentemente la più o meno qualificata produzione e quindi il rendimento unitario delle coltivazioni»; sicché una carente disciplina legislativa avrebbe determinato «anche sensibili difficoltà negli scambi internazionali, con inevitabile deprezzamento della [...] produzione sementiera e conseguenze commerciali ed economiche che non possono sottovalutarsi».

In questa cornice si colloca, all'interno del Capo XI, rubricato «Vigilanza e sanzioni», l'art. 33, comma 1, che, nella formulazione originaria, prevedeva l'irrogazione di una multa stabilita nella misura proporzionale di lire 20.000 per ogni quintale o frazione di quintale di prodotti sementieri, ma comunque non inferiore a lire 100.000.

Successivamente, con l'art. 3, comma 2, lettera c), della legge n. 4 del 2011, il legislatore ha sensibilmente incrementato tali importi, in ciò mosso, non solo dall'evidente esigenza di parametrarli all'attualità e dall'obiettivo, espresso



nell'*incipit* della disposizione e già desumibile dalla testé menzionata relazione illustrativa, «di valorizzare le produzioni di qualità italiane», ma anche dalla ulteriore necessità, parimenti manifestata nell'esordio della norma che reca la novella, di «rafforzare l'azione di repressione delle frodi alimentari».

La disposizione è censurata, come dianzi detto, nella parte in cui stabilisce il limite minimo edittale di euro 4.000,00.

6.- La violazione dell'art. 3 Cost. è stata prospettata, in particolare, sotto due profili.

6.1.- Sotto quello della irragionevolezza intrinseca, la lesione dell'evocato parametro costituzionale deriverebbe dalla contraddittorietà interna alla norma: la previsione di un minimo edittale disancorato dal peso dei prodotti oggetto della violazione tradirebbe, infatti, la finalità, secondo il rimettente perseguita dalla norma stessa, di modulare la gravità della condotta, e quindi della risposta sanzionatoria, in misura esclusivamente proporzionale.

6.1.1.- Il giudice *a quo* muove, tuttavia, da un postulato erroneo.

La tesi del rimettente si fonda, in sostanza, sull'assunto secondo cui lo scopo dell'art. 33, comma 1, della legge n. 1096 del 1971 sarebbe quello di graduare la reazione dell'ordinamento unicamente in relazione alle quantità dei prodotti sementieri oggetto delle condotte illecite. La norma sarebbe, in altri termini, finalizzata soltanto a «calcolar[e] matematicamente su base quantitativa» la gravità della violazione e, quindi, l'entità della risposta sanzionatoria, sicché non sarebbe poi coerente prevedere un limite minimo.

Tale finalità viene però desunta dalla arbitraria scomposizione della disposizione censurata e dalla valorizzazione, in chiave interpretativa, di una sola delle porzioni normative da essa espresse: quella in cui è previsto che la sanzione consiste nel pagamento di una somma stabilita «in misura proporzionale di euro 40,00 per ogni quintale o frazione di quintale di prodotti sementieri».

Una esegesi non atomistica della norma, in quanto basata sulla considerazione della sua *ratio* complessiva, conduce invece a un diverso risultato.

Dopo aver dettato il descritto criterio proporzionale, l'art. 33, comma 1, della legge n. 1096 del 1971 prosegue difatti precisando che l'importo della sanzione deve essere «comunque [...] non inferiore a euro 4.000».

La norma è dunque strutturata in modo da prevedere una sanzione proporzionale che non può, tuttavia, essere inferiore a un limite minimo.

È pertanto evidente che essa considera le condotte di commercializzazione vietate come connotate in se stesse da un disvalore intrinseco grave, tale, come si vedrà, da meritare in ogni caso («comunque») - a prescindere quindi dalla quantità di prodotti sementieri che ne costituiscono l'oggetto - una sanzione di importo minimo.

Tale struttura sanzionatoria era del resto propria anche della versione antecedente alla novella recata dall'art. 3, comma 2, lettera c), della legge n. 4 del 2011: la norma, infatti, se da un canto determinava la sanzione pecuniaria in misura proporzionale, dall'altro stabiliva che questa non potesse in ogni caso scendere al di sotto di un limite minimo.

Con la disposizione denunciata, la lesività degli illeciti sanzionati è stata dunque valutata, contrariamente all'assunto del rimettente, non soltanto in misura proporzionale alla quantità dei prodotti commercializzati, ma altresì alla stregua del disvalore proprio delle condotte, al quale è stato ricollegato il minimo della sanzione irrogabile.

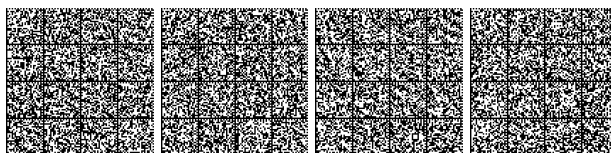
Milita, d'altro canto, in favore di tale conclusione anche la modesta entità dell'importo (euro 40,00 per quintale) fissato per il calcolo proporzionale: è, infatti, palese che, ove la finalità della norma fosse stata quella di correlare il rigore della sanzione, come vorrebbe il giudice *a quo*, esclusivamente al peso dei prodotti sementieri, tale importo non sarebbe stato quantificato in una somma di fatto pressoché simbolica, il cui carico afflittivo si sarebbe rivelato per i trasgressori del tutto trascurabile, con il conseguente - e irragionevole - sostanziale svuotamento di ogni efficacia dissuasiva della norma stessa.

6.1.2.- Alla luce dei rilievi che precedono, deve essere esclusa la contraddittorietà dedotta dal rimettente, dal momento che il precetto normativo denunciato è specificamente finalizzato anche a introdurre una soglia minima di deterrenza in relazione a condotte ritenute in se stesse gravi.

6.2.- La censura in esame è destituita di fondamento anche sotto l'altro profilo in cui è articolata.

Come chiarito, ad avviso del giudice *a quo* l'art. 3 Cost. sarebbe violato in quanto il menzionato minimo edittale si risolverebbe in una sanzione sostanzialmente fissa che punirebbe in modo ingiustificatamente uguale violazioni connotate da un diverso grado di lesività: gli illeciti che hanno a oggetto modiche quantità di prodotti sementieri e quelli concernenti quantità sino a 100 quintali.

Il vulnus deriverebbe pertanto dalla identità del trattamento sanzionatorio riservato a fatti in assunto eterogenei, in quanto caratterizzati da un disvalore marcatamente differente a seconda che riguardino un quantitativo più o meno consistente di merce.



6.2.1.- Tanto chiarito in merito al perimetro entro cui si muove, sotto il profilo in esame, lo scrutinio sottoposto a questa Corte, occorre anzitutto premettere, in linea generale, che, ogniqualvolta la legge preveda un limite minimo edittale, a questo potranno essere ricondotti una pluralità di fatti e situazioni concrete che, secondo dati di comune esperienza, sul piano fenomenico necessariamente ammettono una molteplicità di variabili; ciò è tanto più evidente ove, come nel caso di specie, le condotte vietate abbiano a oggetto beni “dosabili”.

Una “quota di fissità” della sanzione è dunque connaturale a qualsiasi minimo edittale e, in questa prospettiva, non sarebbe ragionevole pretendere, come in sostanza reputa il rimettente, che la conformità al paradigma dell’eguaglianza debba essere indefettibilmente verificata su una base meramente naturalistica.

Del resto, anche con riguardo a sanzioni amministrative propriamente fisse questa Corte ha in passato riconosciuto la legittima esplicazione, nel limite della non manifesta irragionevolezza, della discrezionalità di cui gode il legislatore nell’individuazione delle condotte punibili e dei relativi trattamenti sanzionatori. È stata così esclusa l’incostituzionalità della sanzione della decurtazione dalla patente di cinque punti in caso di mancato uso della cintura di sicurezza, «che [secondo il giudice *a quo* contrastava] con il principio di necessaria gradualità della pena, essendosi sempre ammesso, anche in sede penale, che un trattamento sanzionatorio in misura fissa non è di per sé contrario al principio di ragionevolezza» (ordinanza n. 204 del 2008; nello stesso senso, ordinanze n. 172 del 2003 e n. 282 del 2001).

Tali considerazioni non escludono che previsioni sanzionatorie rigide, come quella oggetto dell’odierno incidente di costituzionalità, che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debbano rispondere al principio di ragionevolezza, dovendo tale omologazione trovare un’adeguata giustificazione: la giurisprudenza costituzionale più recente ha infatti precisato come il principio, in origine enunciato con riferimento alle sanzioni penali, «di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell’illecito sia applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative» (sentenza n. 112 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 88 del 2019).

Questa Corte è dunque chiamata a verificare se anche le infrazioni meno gravi - segnatamente sotto l’aspetto quantitativo, sulla scorta delle argomentazioni addotte dal rimettente - siano connotate da un disvalore tale da non rendere manifestamente irragionevole o sproporzionata la sanzione amministrativa di ammontare pari a euro 4.000,00, nonostante la sua severità.

Verifica, questa, che va peraltro condotta anche alla luce del principio, costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui la determinazione del trattamento sanzionatorio per le singole violazioni costituisce oggetto di ampia discrezionalità legislativa, il cui esercizio può essere sindacato, in sede di giudizio di costituzionalità, solo ove si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o sproporzionate (*ex plurimis*, in riferimento alle sanzioni amministrative, sentenza n. 115 del 2019).

Nel caso di specie, malgrado il notevole incremento, rispetto al passato, del rapporto tra sanzione fissa e sanzione proporzionale che risulta dalla norma impugnata a seguito della novella disposta dall’art. 3, comma 2, lettera c), della legge n. 4 del 2011, deve escludersi, tenuto conto degli interessi tutelati, che la discrezionalità del legislatore si sia tradotta in una omologazione manifestamente irragionevole di fattispecie differenti, valicando il confine dell’arbitrarietà.

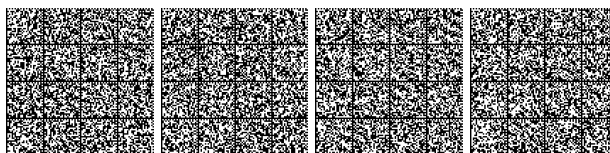
I divieti di commercializzazione di cui all’art. 33, comma 1, censurato, infatti, mirano - attraverso la qualificata produzione dei prodotti sementieri, la regolamentazione della loro immissione in commercio e la trasparenza delle informazioni contenute nei cartellini e nelle etichette apposti sugli involucri dei prodotti stessi - non solo a garantire il migliore rendimento delle coltivazioni e, in tal modo, una produzione agricola di elevata qualità, ma anche a preservare la fiducia degli operatori del settore nell’affidabilità delle caratteristiche e della “redditività” delle sementi, fiducia che ben potrebbe essere messa in dubbio pure dalla commercializzazione di modeste quantità di merce.

Inoltre, se alcune specie di sementi, come quelle di erba medica oggetto del giudizio *a quo*, sono prevalentemente destinate a essere utilizzate per produrre foraggio, con la conseguenza che le loro caratteristiche incidono altresì sull’allevamento, altre, come quelle di cereali, possono essere destinate, direttamente o sotto forma di derivati, all’alimentazione, sicché la loro qualità è suscettibile di incidere anche sulla tutela della salute.

La stessa scelta, compiuta nel 2011, di inasprire la misura della sanzione portata all’attenzione di questa Corte è stata dettata, come già detto, oltre che dalla finalità di «valorizzare le produzioni di qualità italiane», anche da quella di «rafforzare l’azione di repressione delle frodi alimentari» (art. 3, comma 2, della legge n. 4 del 2011).

In questa prospettiva, la severità della sanzione censurata non è manifestamente irragionevole o sproporzionata, alla luce dello scopo di fissare una soglia minima funzionale a evitare il radicale svilimento della capacità deterrente della norma, che altrimenti punirebbe le condotte di commercializzazione vietate con il pagamento della irrisoria somma di euro 40,00 per quintale.

Si deve dunque ritenere che, in virtù della natura e della particolare rilevanza degli interessi presidiati, gli illeciti previsti dal censurato art. 33, comma 1, siano connotati, anche ove abbiano a oggetto ridotte quantità di prodotti sementieri, da un disvalore intrinseco tale da rendere non manifestamente irragionevole o sproporzionata la determinazione



del suddetto limite minimo editale; e ciò anche in considerazione del fatto che si tratta di condotte realizzate generalmente da soggetti che esercitano in maniera non occasionale il commercio di detti prodotti.

6.2.2.- Alla stregua delle argomentazioni che precedono, deve in conclusione escludersi che la quantificazione operata dal legislatore nell'esercizio della discrezionalità che gli compete in sede di dosimetria sanzionatoria abbia superato il confine della manifesta irragionevolezza.

7.- Ad avviso del giudice *a quo*, il trattamento sanzionatorio minimo previsto dalla norma censurata recherebbe un *vulnus* altresì all'art. 27, terzo comma, Cost., compromettendo la funzione rieducativa della pena.

La finalità rieducativa imposta dal menzionato parametro costituzionale, che secondo il rimettente dovrebbe connotare anche le sanzioni amministrative, sarebbe difatti frustrata in quanto l'impianto sanzionatorio dettato dall'art. 33, comma 1, della legge n. 1096 del 1971, come sostituito dall'art. 3, comma 2, lettera c), della legge n. 4 del 2011, indurrebbe, al contrario, a commettere violazioni più gravi e finirebbe, per altro verso, per sovvertire il meccanismo proporzionale stabilito dalla norma stessa.

7.1.- Anche questa censura, con la quale peraltro vengono in parte riproposti argomenti già addotti a sostegno dell'asserita violazione dell'art. 3 Cost., è priva di fondamento, giacché nel caso di specie viene in rilievo un illecito amministrativo, mentre, per costante giurisprudenza costituzionale, l'art. 27 Cost. deve ritenersi riferibile, contrariamente all'assunto del giudice *a quo*, alla sola responsabilità penale e non pure a quella amministrativa.

Questa Corte ha difatti affermato, in linea generale, la «pertinenza esclusiva alle sanzioni propriamente penali» dell'art. 27 Cost. (sentenza n. 109 del 2017; nello stesso senso, ordinanze n. 286 del 2010 e n. 434 del 2007). Peraltro, l'estensione alle sanzioni amministrative dei principi in materia di responsabilità penale è stata esclusa anche con specifico riguardo alla finalità rieducativa prevista dal terzo comma del suddetto art. 27 Cost., ritenuta connessa alla pena in senso stretto, in quanto «privativa, o quanto meno limitativa, della libertà personale» (sentenza n. 112 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 281 del 2013).

8.- Secondo il rimettente, la norma denunciata lederebbe, infine, l'art. 97 Cost., «nella parte in cui sancisce il principio di ragionevolezza nell'attività amministrativa».

8.1.- L'espresso riferimento al principio di ragionevolezza, valutato unitamente al rilievo che a fondamento della censura non sono state addotte autonome argomentazioni, induce a ritenere che questa sia meramente «ancillare» rispetto a quelle prospettate in riferimento all'art. 3 Cost., delle quali condivide, pertanto, la sorte (sentenza n. 46 del 2014).

Al pari della questione inerente alla violazione dell'art. 3 Cost., anche quella in esame deve, conseguentemente, essere dichiarata infondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge 25 novembre 1971, n. 1096 (Disciplina dell'attività sementiera), come sostituito 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), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 97 della Costituzione, dal Giudice di pace di Pisa con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

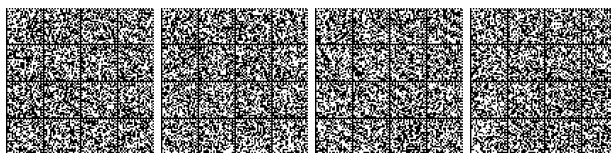
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 settembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 213

Ordinanza 8 maggio - 12 settembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Criteri di selezione, profili professionali e trattamenti economici degli addetti all'ufficio stampa e documentazione della Regione - Determinazione con decreto assessoriale previa delibera di Giunta regionale e previa contrattazione collettiva con la FNSI - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia parziale - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16, art. 12, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l).

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 di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24-30 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 3 novembre 2017, iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2017.

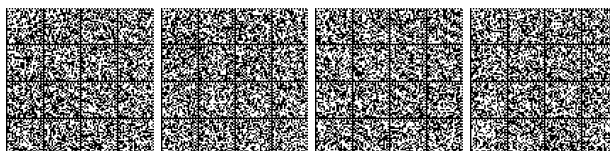
Visto l'atto di intervento dell'Associazione Siciliana della Stampa;

udito nella camera di consiglio del 3 aprile 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto che con ricorso, notificato il 24-30 ottobre 2017, depositato il 3 novembre 2017 e iscritto al reg. ric. n. 86 del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 17, 23, 26, 34, 43, 48, 50, 54, 55 e 56 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), per contrasto con gli artt. 3, 53, 81, terzo comma, 97, 117, commi primo, secondo, lettere e), l), s), e terzo, della Costituzione;

che con successiva istanza, depositata il 20 marzo 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri - in ragione della comunicazione della Presidenza della Regione Siciliana dell'intenzione di proporre all'Assemblea Regionale Siciliana modifiche normative volte a superare le censure di incostituzionalità dell'art. 12, comma 3, della legge regionale impugnata - ha chiesto il differimento dell'udienza di trattazione in relazione al solo art. 12, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017;

che, con decreto del 21 marzo 2018, il Presidente della Corte costituzionale ha rinviato a nuovo ruolo la discussione del ricorso limitatamente all'art. 12, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017;



che l'art. 12, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, che pone l'Ufficio stampa e documentazione della Regione presso la Presidenza della Regione alle dirette dipendenze del Presidente della Regione, prevede, al comma 3, che la determinazione dei criteri di selezione del personale, la definizione dei profili professionali e la determinazione dei trattamenti economici degli addetti all'Ufficio stampa e documentazione sia determinata con decreto dell'assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, previa deliberazione della Giunta regionale adottata su proposta dell'assessore medesimo, e previa contrattazione collettiva con la Federazione nazionale della stampa italiana firmataria del contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti;

che il Presidente del Consiglio ha dedotto il contrasto della norma impugnata con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e con le disposizioni del titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), poiché la regolamentazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è riservata alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» e da esso demandata alla contrattazione collettiva;

che, con atto di indirizzo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, trasmesso all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni e ai comitati di settore il 6 luglio 2017, sono stati riaperti i tavoli di contrattazione per il personale pubblico, con la espressa previsione di affrontare, in sede di rivisitazione dei sistemi di classificazione del personale, il tema del personale addetto all'attività di informazione e comunicazione nelle pubbliche amministrazioni;

che, pertanto, l'art. 12, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, nell'individuare una procedura diversa da quella prevista per il restante personale del comparto regionale, sarebbe altresì in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché determinerebbe una disparità di trattamento degli addetti all'Ufficio stampa e documentazione della Regione Siciliana sia rispetto al restante personale regionale che rispetto al personale di altre regioni italiane, compromettendo il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione;

che la Regione Siciliana non si è costituita in giudizio;

che ha depositato atto di intervento l'Associazione siciliana della stampa, quale organizzazione sindacale portatrice degli interessi della categoria dei giornalisti, che ha chiesto la declaratoria di inammissibilità del ricorso per difetto di motivazione e, nel merito il suo rigetto.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2017, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 12, comma 3, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio l), per violazione degli artt. 3, 97 e 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione;

che le ulteriori questioni promosse con il medesimo ricorso sono state già decise con separate pronunce;

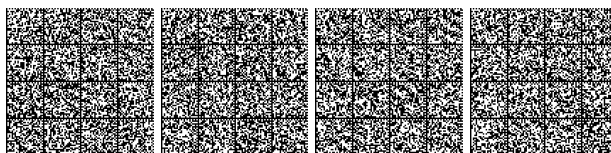
che, in data 7 gennaio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha presentato atto di rinuncia parziale al ricorso, limitatamente all'art. 12, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 per intervenuta abrogazione della disposizione impugnata ad opera della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale);

che la Regione Siciliana non si è costituita;

che l'intervento dell'Associazione Siciliana della Stampa è inammissibile, in quanto il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili (sentenze n. 242, n. 110, n. 63 del 2016 e n. 118 del 2015);

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (tra le tante, ordinanze n. 202 e n. 61 del 2019).

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento dell'Associazione siciliana della Stampa;

2) dichiara estinto il processo, limitatamente all'art. 12, comma 3, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I).

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

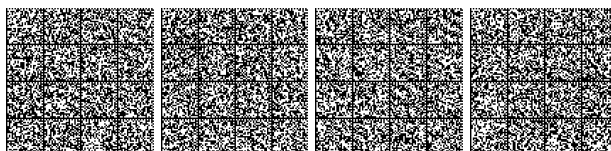
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 settembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190213



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 82

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

Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Legge di adeguamento ordinamentale in materia di affari istituzionali - Utilizzazione delle graduatorie concorsuali delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale.

- Legge della Regione Veneto 16 maggio 2019, n. 15 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di affari istituzionali), art. 19.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587, fax n. 0696514000 e PEC per il ricevimento degli atti: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) nei cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Veneto, in persona del Presidente della regione *pro tempore*, domiciliato per la carica presso la sede della Regione in Venezia, palazzo Balbi, Dorsoduro 3901 (c.a.p. 30123), per l'impugnazione della legge della Regione Veneto 16 maggio 2019, n. 15, pubblicata nel B.U.R. n. 51 del 21 maggio 2019, recante: «Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di affari istituzionali», quanto all'art. 19, rubricato «Graduatorie concorsuali delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale», come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta n. /// del /// 2019.

F A T T O

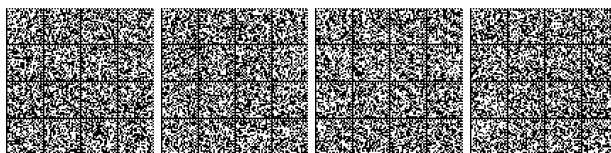
L'art. 19 della legge regionale in epigrafe così dispone:

«1. Le aziende ed enti del servizio sanitario regionale utilizzano le graduatorie concorsuali per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, nel termine di vigenza di tre anni decorrente dalla data di pubblicazione, oltre che per la copertura dei posti messi a concorso, anche per l'assunzione di idonei non vincitori nei limiti del fabbisogno triennale di personale e della relativa dotazione organica.

2. La disposizione di cui al comma 1 si applica anche per l'utilizzo delle graduatorie di avvisi pubblici per assunzioni a tempo determinato».

Le disposizioni riportate divergono da quelle della normativa nazionale in materia, contenute nei commi 361 e 365 dell'art. 1 della legge n. 145/2018 e successive modifiche.

Infatti il comma 361 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, novellato dall'art. 14-ter, comma 1, del decreto-legge n. 4 del 2019, stabilisce che: «Fermo quanto previsto dall'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso nonché di quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori. Le graduatorie possono essere utilizzate anche per effettuare, entro i limiti percentuali stabiliti dalle disposizioni vigenti e comunque in via prioritaria rispetto alle convenzioni previste dall'art. 11 della legge 12 marzo 1999, n. 68, le assunzioni obbligatorie di cui agli articoli 3 e 18 della medesima legge n. 68 del 1999, nonché quelle dei soggetti titolari del diritto al collocamento obbligatorio di cui all'art. 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407, sebbene collocati oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso».



A sua volta il successivo comma 365, come da ultimo modificato dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, così dispone: «La previsione di cui al comma 361 si applica alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge. Le previsioni di cui ai commi 361, 363 e 364 si applicano alle procedure concorsuali per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale a decorrere dal 1° gennaio 2020.».

L'indiscutibile divergenza fra la norma regionale impugnata e le disposizioni legislative statali riportate impone la presente impugnazione, per violazione dei parametri costituzionali che si verranno ad indicare.

M O T I V I

Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) e dell'art. 3 della Costituzione. — Preliminarmente, appare opportuno evidenziare che la disciplina dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile e dai contratti collettivi e, quindi, anche la disciplina generale degli atti funzionali alla loro instaurazione, come le graduatorie concorsuali, è materia che attiene all'«ordinamento civile», in relazione al quale sussiste, ex art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, la competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La disciplina contenuta nell'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, in quanto finalizzata a regolare la disciplina del reclutamento del personale in una fase anteriore all'espletamento della singola procedura concorsuale, è espressione di un principio generale di organizzazione enucleato dal legislatore statale nell'esercizio della sua funzione di garanzia dell'unitarietà e uniformità dell'ordinamento.

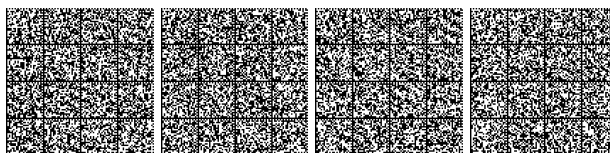
In altri termini, la previsione fissa, nell'intero settore del pubblico impiego, un principio generale in materia di reclutamento del personale fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano l'accesso alle pubbliche amministrazioni che, in quanto tale, vincola anche le regioni che ad esso devono adeguare i propri ordinamenti.

Esclusivamente entro i limiti e principi definiti dalla disciplina statale, trova spazio la regolamentazione delle dettagliate e specifiche modalità di accesso al lavoro pubblico regionale riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali, attribuita alla competenza delle regioni ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117 della Costituzione.

Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), nonché degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione. — Anche l'attività amministrativa (e quindi, pure i procedimenti amministrativi in genere), può qualificarsi come «prestazione» in relazione alla quale emerge l'esigenza di fissare un «livello essenziale» a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici e, in generale, di soggetti privati (così Corte Cost. sentenza n. 207 del 2012), ragion per cui anche i moduli procedurali destinati a dare attuazione concreta ai principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento di cui agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione devono ritenersi rientranti nella competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera m), per propria natura non costituente una «materia» in senso stretto, in quanto configurante una competenza del legislatore statale di carattere trasversale, suscettibile di investire tutte le materie in relazione alle quali si avverte l'esigenza di assicurare un uniforme godimento, sul territorio nazionale, di prestazioni garantite, non limitabile o condizionabile dal legislatore regionale (così Corte Cost. n. 62 del 2013).

Ne deriva che anche la determinazione dei limiti soggettivi di efficacia delle graduatorie, tendendo ad assicurare per tutti i candidati ai pubblici uffici un trattamento eguale, rispettoso dei principi di imparzialità e buon andamento di cui agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, nell'ottica della valorizzazione delle professionalità al servizio della Nazione unitariamente intesa, deve ritenersi afferente alla competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera m).

Ciò posto in linea generale, va detto che la previsione, opportunamente sancita dalla normativa statale, di limiti di efficacia soggettiva delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione ai soli vincitori è diretta a garantire che siano reclutati i migliori tra i candidati risultati, all'esito della procedura, in possesso dei requisiti tecnico-culturali richiesti per le figure professionali messe a concorso e garantisce all'amministrazione di dotarsi del personale maggiormente qualificato.



La previsione, poi, di utilizzo della graduatoria per la copertura, oltre che per i posti messi a concorso, anche di quelli che si rendono disponibili, in conseguenza della mancata costituzione e dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori, risponde alla duplice esigenza di dotare immediatamente l'amministrazione del personale necessario allo svolgimento dei compiti istituzionali, consentendo all'amministrazione di attingere alla graduatoria ancora efficace in relazione al numero dei posti messi a concorso.

Si tratta, dunque, di una finalità intimamente correlata con l'attuazione del principio di efficienza e buon andamento dell'amministrazione.

Debordando da tali limiti, la norma regionale impugnata non solo invade l'area di competenza del legislatore nazionale, ma lo fa violando i principi di uguaglianza, di parità delle condizioni di accesso ai pubblici impieghi e di buon andamento sanciti dalle norme costituzionali in epigrafe,

Né sembra — sia detto per prevenire infondate eccezioni avversarie — che la disciplina contenuta nella legge statale sia contraria al principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

Al riguardo, è sufficiente richiamare il consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte Costituzionale, secondo cui l'esercizio della funzione legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 249, n. 232, n. 225, n. 107 e n. 88 del 2009).

Pertanto, considerato che si fa questione nella specie di norma di legge, che non delega il Governo ad una riforma di settori in cui si assiste ad un intreccio inestricabile di competenze regionali e statali, ma che detta una disciplina puntuale sui limiti soggettivi di efficacia delle graduatorie concorsuali con previsione, dunque, riconducibile alla competenza esclusiva statale, comunque prevalente, deve escludersi che sia ipotizzabile la necessità di una sorta di «approvazione» regionale della disciplina in parola.

Violazione dell'art. 117, terzo comma, nonché degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione. — Infine, si ritiene opportuno evidenziare che la materia delle procedure concorsuali pubbliche, tendendo ad assicurare (come già evidenziato) il rispetto dei principi costituzionali di cui agli articoli 3, 51 e 97 Cost. ed a regolare la spesa per l'accesso ai pubblici uffici (evitando il reclutamento secondo modalità differenziate - *cf.*: Corte cost., sentenza 18 gennaio 2013, n. 3, sull'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009 convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), appare riconducibile anche alla materia del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione, non potendosi ammettere usi di risorse pubbliche diverse da quelle dettate a livello uniforme sul piano nazionale per consentire l'assunzione (con correlativa spesa) alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Spetta, quindi, al legislatore statale l'attuazione del principio costituzionale di cui agli articoli 3, 51 e 97 Cost., anche dettando modalità uniformi di utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego, traducendosi la relativa disciplina altresì in un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Con specifico riguardo alla disciplina contenuta nella legge regionale in oggetto, si osserva che essa, analogamente a quanto previsto in alcuni testi di legge recentemente approvati da altre regioni, consente l'utilizzo delle graduatorie per il reclutamento di personale a tempo indeterminato e a tempo determinato «oltre che per la copertura dei posti messi a concorso, anche per l'assunzione di idonei non vincitori nei limiti del fabbisogno triennale di personale e della relativa dotazione organica».

Come già rilevato, il comma 361 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, come novellato dall'art. 14-*ter*, comma 1, del decreto-legge n. 4 del 2019, individua le ipotesi in cui è possibile reclutare gli idonei, circoscrivendole, fermi i limiti temporali triennali di vigenza delle graduatorie medesime, ai casi in cui il posto si sia reso disponibile «in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori».

In sostanza, l'assunzione degli idonei è possibile soltanto per sostituire i vincitori del concorso, laddove, nella vigenza triennale della graduatoria approvata, essi abbiano rinunciato all'assunzione ovvero abbiano interrotto per qualsiasi motivo il rapporto di lavoro con l'amministrazione.

Inoltre, non può non evidenziarsi come:

a) il comma 361 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 si riferisca tout court al reclutamento del personale presso una pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, senza operare alcuna distinzione tra assunzioni a tempo indeterminato e a tempo determinato;

b) ai sensi del comma 365 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, le previsioni di cui al comma 361 del medesimo art. 1 si applichino esclusivamente «alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge» e, limitatamente alle procedure concorsuali per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale, a decorrere dal 1° gennaio 2020. Orbene, l'art. 19 della legge regionale in oggetto, nel consentire l'utilizzazione delle graduatorie «anche per l'assunzione di idonei non vincitori nei limiti del fabbisogno triennale di personale e della relativa



dotazione organica», indiscutibilmente prevede una modalità di utilizzazione delle graduatorie concorsuali (bandite a far data dal 1° gennaio 2019 e, limitatamente alle assunzioni del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, a far data dal 1° gennaio 2020) molto diversa da quella individuata dall'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018 e, comunque, incompatibile con la disciplina contenuta nelle prefate disposizioni.

Ne deriva che, alla stregua delle suesposte considerazioni, l'art. 19 della legge regionale in oggetto è suscettibile di annullamento da parte di codesta ecc.ma Corte costituzionale per violazione degli articoli 3, 51, primo comma, e 97, quarto comma, della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), e art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Per quanto sopra esposto, si ritiene, pertanto, di promuovere la questione di legittimità costituzionale della legge regionale in esame.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte Costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare la legge della Regione Veneto 16 maggio 2019, n. 15, pubblicata nel B.U.R n. 51 del 21 maggio 2019, recante: «Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di affari istituzionali», quanto all'art. 19, rubricato «Graduatorie concorsuali delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale», come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta del 18 luglio 2019.

Con l'originale del ricorso si depositeranno:

- 1) copia della legge della Regione Veneto n. 15 del 2019;*
- 2) estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 18 luglio 2019.*

Roma, 19 luglio 2019

Il Vice Avvocato Generale dello Stato
PIGNATONE

19C00233

N. 84

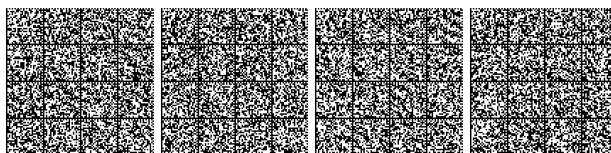
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 agosto 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Interpretazione autentica dell'art. 1 della legge regionale n. 11 del 2015 - Riduzione delle spese di funzionamento nelle società "in houseproviding" e nelle società controllate che operano nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale - Clausola di invarianza finanziaria.

- Legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 16 (Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11), intero testo.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Calabria, in persona del suo Presidente *pro tempore*, per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria n. 16 del 31 maggio 2019 - Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria del 3 giugno 2019, n. 61, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 31 luglio 2019, per contrasto con gli articoli 81, 97 e 117, comma 3, della Costituzione.



FATTO

In data 3 giugno 2019 è stata pubblicata, sul n. 61 del Bollettino Ufficiale della Regione Calabria, la legge regionale n. 16 del 31 maggio 2019, intitolata: «Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11».

Detta legge, come meglio si andrà a precisare in prosieguo, eccede dalle competenze regionali, è violativa di previsioni costituzionali, ed invade illegittimamente le competenze dello Stato; si deve pertanto procedere con il presente atto alla sua impugnazione, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

DIRITTO

1. Con l'art. 1 della legge regionale n. 11/2015 la Regione Calabria prevedeva un'ampia serie di misure collegate alla manovra di finanza regionale, per il contenimento della spesa attraverso la riduzione dei costi e il miglioramento dell'efficienza. Dette misure, esplicitanti nell'esercizio nei sensi normativamente indicati da parte dell'Amministrazione regionale dei poteri propri dei soci, riguardavano le società *in house providing* e le società controllate direttamente o indirettamente dalla Regione, tenute ad attenersi appunto ad una serie di stringenti disposizioni. Negli anni seguenti (2015, 2016, 2018) la norma era oggetto di una serie di interventi modificativi e additivi.

2. Ora, con la legge n. 16 del 31 maggio 2019 - Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria del 3 giugno 2019, n. 61 che oggi si impugna, la Regione interviene nuovamente sulla disposizione stessa.

La novella esplicitamente prevede, all'art. 1, che «l'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015), si interpreta nel senso che esso non si applica alle società "*in house providing*" e alle società controllate, direttamente o indirettamente, dalla Regione Calabria o dai propri enti strumentali che operano prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale».

Il successivo art. 2 dispone che «per le società di cui all'articolo 1 la Regione Calabria applica esclusivamente le disposizioni normative statali in materia, con particolare riferimento all'articolo 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)».

L'art. 3, infine, afferma che «dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale». Orbene, così disponendo la legge regionale viola le prescrizioni costituzionali e deve pertanto essere annullata.

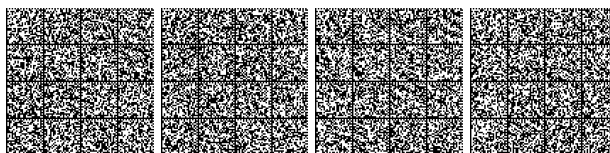
3. Giova evidenziare, in primo luogo, che, come appena detto, l'articolo della legge del 2015 — ora asseritamente oggetto di interpretazione autentica — contemplava, quale ambito di applicazione, (tutte) le società *in house providing* e le società controllate direttamente o indirettamente dalla Regione, senza alcuna distinzione entro quell'ambito.

Le disposizioni sopravvenute, e sopra riportate, che si autoqualificano appunto quali norme di «interpretazione autentica» (e, pertanto, retroattive), contemplano invece solo alcune tra dette società (quelle che operano prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale), ed escludono l'applicabilità ad esse dell'art.1 della legge regionale n. 11/2015; per quei soggetti trovano invece applicazione — evidentemente *ab origine*, come predica l'art. 2, «esclusivamente le disposizioni normative statali in materia».

4. Ora, appare invece di piena evidenza che la legge che si impugna - in assenza di qualsivoglia contrasto giurisprudenziale o incertezza interpretativa sul testo approvato nel 2015, e, anzi, vistane la assoluta chiarezza, non può qualificarsi quale norma di interpretazione autentica, a nulla rilevando, come noto, la qualificazione impressa dal legislatore: di tal che essa deve ritenersi norma certamente innovativa ed avente efficacia *ex nunc*, e con essa non può dunque perseguirsi l'inequivoco intento del legislatore regionale, che è quello di sottrarre le società operanti nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale al rigoroso regime posto nel 2015, di fatto disapplicando *ex post* quelle complesse disposizioni.

5. Tale volontà si pone d'altro canto sotto più profili in contrasto con il dettato costituzionale.

È agevole rilevare, in primo luogo, le differenze intercorrenti tra il regime posto dalla legge regionale del 2015 e quello contenuto nel testo unico in materia di società a partecipazione pubblica approvato nel 2016.



La norma che risulterebbe (oggi, «ora per allora») non più applicabile prevedeva, tra l'altro, un complesso procedimento per l'adozione di provvedimenti incidenti sulla spesa per il personale, nonché, in caso di mancato rispetto delle disposizioni finalizzate («immediatamente») alla riduzione dei costi, una serie di stringenti rimedi, comprendenti anche misure *lato sensu* sanzionatorie.

Completamente diverso — e molto più «blando» — è il sistema posto in essere dal legislatore nazionale, che è d'altro canto intervenuto con normativa (il citato testo unico, contenente in particolare il richiamato art. 19, che sembra ad un primo esame letterale l'unica disposizione - «esclusivamente» - applicabile), entrata in vigore in una data successiva alla legge regionale: di tal che non è agevole nemmeno comprendere se, fino all'entrata in vigore della norma statale (che è da escludere possa avere avuto a sua volta efficacia retroattiva ai fini che qui interessano), si applichi, in ipotesi, altra normativa statale previgente, peraltro non individuata, o se piuttosto — come sembrerebbe ragionevole concludersi — nessuna norma sul contenimento della spesa per le società regionali di cui si discute sia stata applicabile (pur nel silenzio della norma regionale quanto alla richiamata distinzione) in quell'intervallo temporale.

In ogni caso, non è dato sapere se e in che misura le disposizioni regionali abbiano trovato applicazione nel periodo intercorrente tra il 2015 e l'approvazione della nuova legge anche per le società in discussione, e che sorte debbano oggi seguire gli eventuali provvedimenti adottati.

Sotto altro, connesso profilo, poi, la «disapplicazione» delle norme contenute nella legge, al di là della del tutto generica e di per sé insufficiente, rituale previsione di cui all'art. 3 della legge che si impugna, non può non comportare pesanti oneri finanziari per l'Ente territoriale, nel momento in cui sottrae (retroattivamente) un consistente nucleo di società regionali alle severe misure di contenimento della spesa. Appare di piena evidenza che dalla situazione così venutasi a creare deriveranno effetti negativi (non esattamente quantificabili) sul bilancio regionale: e non può essere certamente sufficiente a compensarli un parimenti generico riferimento ad altre, diverse disposizioni — meno restrittive ed operanti a tutto voler concedere da metà del 2016 — quali quelle di cui all'art. 2 (che richiama il già menzionato art. 19 del testo unico).

Sembra fuor di dubbio, quindi, che, così provvedendo, oltre ad ingenerare una indubitabile incertezza sulle disposizioni applicabili, il legislatore regionale ha violato i principi di buon andamento dell'Amministrazione (art. 97 della Costituzione), ha posto una normativa che comporta a carico del bilancio regionale (può ipotizzarsi, addirittura, retroattivamente) oneri privi di copertura (art. 81 della Costituzione), ha violato, infine, l'art. 117, comma 3: pur sussistendo infatti una competenza legislativa concorrente in materia, le norme introdotte si pongono in evidente contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica rimuovendo tra l'altro ingiustificatamente delle misure volte al contenimento della spesa.

L'intera legge impugnata viola pertanto gli articoli 81, 97 e 117 della Carta fondamentale e dovrà essere dichiarata incostituzionale.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, la legge della Regione Calabria n. 16 del 31 maggio 2019 - Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria del 3 giugno 2019, n. 61, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 31 luglio 2019, per contrasto con gli articoli 81, 97 e 117, comma 3, della Costituzione.

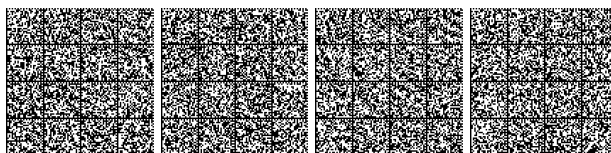
Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 31 luglio 2019;
2. copia della legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli affari regionali;

Con ogni salvezza.

Roma, 1° agosto 2019

L'Avvocato dello Stato: SALVATORELLI



N. 85

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 agosto 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Emilia-Romagna - Disposizioni urgenti in materia di organizzazione - Utilizzazione delle graduatorie concorsuali della Regione Emilia-Romagna, delle agenzie ed enti regionali, nonché delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 3 giugno 2019, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione).

Ricorso ai sensi dell'art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587, n. fax 0696514000 e PEC per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) nei cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente della Regione *pro tempore*, Stefano Bonaccini, domiciliato per la carica presso la sede della Regione in Bologna, viale Aldo Moro, 52 (C.a.p. 40127);

Per l'impugnazione della legge della Regione Emilia-Romagna 3 giugno 2019, n. 5 pubblicata sul B.U.R n. 172 del 3 giugno 2019 recante: «Disposizioni urgenti in materia di organizzazione», giusta delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 19 luglio 2019.

FATTO

L'art. 1 della legge regionale in epigrafe così dispone:

«1. Al fine di assicurare la continuità dei servizi pubblici erogati e l'efficienza ed economicità dell'attività amministrativa, in coerenza con i principi di buon andamento e di coordinamento con i vincoli di finanza pubblica, la Regione, le Agenzie e gli enti regionali, nonché le Aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale possono utilizzare le proprie graduatorie di idonei per la copertura di ulteriori posti rispetto a quelli messi a concorso, entro il periodo di vigenza delle medesime, a condizione che le assunzioni siano coerenti con il proprio piano triennale del fabbisogno del personale.

2. Per le medesime finalità i soggetti di cui al comma 1 possono utilizzare le graduatorie di idonei dei pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo fra le amministrazioni interessate. Le medesime graduatorie possono altresì essere utilizzate per il reclutamento di personale a tempo determinato nei limiti di cui all'art. 36, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)».

Le disposizioni riportate divergono da quelle della normativa nazionale in materia, contenute nei commi 361 e 365 dell'art. 1 della legge n. 145/2018 e successive modifiche.

Infatti il comma 361 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, novellato dall'art. 14-*ter*, comma 1, del decreto-legge n. 4 del 2019, stabilisce che: «Fermo quanto previsto dall'art. 35, comma 5-*ter*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso nonché di quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori. Le graduatorie possono essere utilizzate anche per effettuare, entro i limiti percentuali stabiliti dalle disposizioni vigenti e comunque in via prioritaria rispetto alle convenzioni previste dall'art. 11 della legge 12 marzo 1999, n. 68, le assunzioni obbligatorie di cui agli articoli 3 e 18 della medesima legge n. 68 del 1999, nonché quelle dei soggetti titolari del diritto al collocamento obbligatorio di cui all'art. 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407, sebbene collocati oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso».

A sua volta il successivo comma 365, come da ultimo modificato dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, così dispone: «La previsione di cui al comma 361 si applica alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge. Le previsioni di cui ai commi 361, 363 e 364 si applicano alle procedure concorsuali per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale a decorrere dal 1° gennaio 2020.».



L'indiscutibile divergenza fra la norma regionale impugnata e le disposizioni legislative statali riportate impone la presente impugnazione, per violazione dei parametri costituzionali che si verranno ad indicare.

MOTIVI

Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) e dell'art. 3 della Costituzione.

Preliminarmente, appare opportuno evidenziare che la disciplina dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile e dai contratti collettivi e, quindi, anche la disciplina generale degli atti funzionali alla loro instaurazione, come le graduatorie concorsuali, è materia che attiene all'«ordinamento civile», in relazione al quale sussiste, ex art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, la competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La disciplina contenuta nell'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, in quanto finalizzata a regolare la disciplina del reclutamento del personale in una fase anteriore all'espletamento della singola procedura concorsuale, è espressione di un principio generale di organizzazione enucleato dal legislatore statale nell'esercizio della sua funzione di garanzia dell'unitarietà e uniformità dell'ordinamento.

In altri termini, la previsione fissa, nell'intero settore del pubblico impiego, un principio generale in materia di reclutamento del personale fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano l'accesso alle pubbliche amministrazioni che, in quanto tale, vincola anche le regioni che ad esso devono adeguare i propri ordinamenti.

Esclusivamente entro i limiti e principi definiti dalla disciplina statale, trova spazio la regolamentazione delle dettagliate e specifiche modalità di accesso al lavoro pubblico regionale riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali, attribuita alla competenza delle regioni ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117 della Costituzione.

Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), nonché degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

Anche l'attività amministrativa (e quindi, pure i procedimenti amministrativi in genere), può qualificarsi come «prestazione» in relazione alla quale emerge l'esigenza di fissare un «livello essenziale» a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici e, in generale, di soggetti privati (così Corte costituzionale sentenza n. 207 del 2012), ragion per cui anche i moduli procedurali destinati a dare attuazione concreta ai principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento di cui agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione devono ritenersi rientranti nella competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera m), per propria natura non costituente una «materia» in senso stretto, in quanto configurante una competenza del legislatore statale di carattere trasversale, suscettibile di investire tutte le materie in relazione alle quali si avverte l'esigenza di assicurare un uniforme godimento, sul territorio nazionale, di prestazioni garantite, non limitabile o condizionabile dal legislatore regionale (così Corte costituzionale n. 62 del 2013).

Ne deriva che anche la determinazione dei limiti soggettivi di efficacia delle graduatorie, tendendo ad assicurare per tutti i candidati ai pubblici uffici un trattamento eguale, rispettoso dei principi di imparzialità e buon andamento di cui agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, nell'ottica della valorizzazione delle professionalità al servizio della Nazione unitariamente intesa, deve ritenersi afferente alla competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera m).

Ciò posto in linea generale, va detto che la previsione, opportunamente sancita dalla normativa statale, di limiti di efficacia soggettiva delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione ai soli vincitori è diretta a garantire che siano reclutati i migliori tra i candidati risultati, all'esito della procedura, in possesso dei requisiti tecnico-culturali richiesti per le figure professionali messe a concorso e garantisce all'amministrazione di dotarsi del personale maggiormente qualificato.

La previsione, poi, di utilizzo della graduatoria per la copertura, oltre che per i posti messi a concorso, anche di quelli che si rendono disponibili, in conseguenza della mancata costituzione e dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori, risponde alla duplice esigenza di dotare immediatamente l'amministrazione del personale necessario allo svolgimento dei compiti istituzionali, consentendo all'amministrazione di attingere alla graduatoria ancora efficace in relazione al numero dei posti messi a concorso.

Si tratta, dunque, di una finalità intimamente correlata con l'attuazione del principio di efficienza e buon andamento dell'amministrazione.



Debordando da tali limiti, la norma regionale impugnata non solo invade l'area di competenza del legislatore nazionale — così integrando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *l)* ed *m)* — ma lo fa violando altresì i principi di uguaglianza, di parità delle condizioni di accesso ai pubblici impieghi e di buon andamento sanciti dalle norme costituzionali in epigrafe e garantiti dall'unitaria e razionale normativa nazionale, dalla quale la Regione si è voluta illegittimamente discostare.

Né sembra — sia detto per prevenire infondate eccezioni avversarie — che la disciplina contenuta nella legge statale sia contraria al principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

Al riguardo, è sufficiente richiamare il consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale, secondo cui l'esercizio della funzione legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze numeri 249, 232, 225, 107 e 88 del 2009).

Pertanto, considerato che si fa questione nella specie di norma di legge, che non delega il Governo ad una riforma di settori in cui si assiste ad un intreccio inestricabile di competenze regionali e statali, ma che detta una disciplina puntuale sui limiti soggettivi di efficacia delle graduatorie concorsuali con previsione, dunque, riconducibile alla competenza esclusiva statale, comunque prevalente, deve escludersi che sia ipotizzabile la necessità di una sorta di «approvazione» regionale della disciplina in parola.

Violazione dell'art. 117, terzo comma, nonché degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

Infine, si ritiene opportuno evidenziare che la materia delle procedure concorsuali pubbliche, tendendo ad assicurare (come già evidenziato) il rispetto dei principi costituzionali di cui agli articoli 3, 51 e 97 Cost. ed a regolare la spesa per l'accesso ai pubblici uffici (evitando il reclutamento secondo modalità differenziate - *cf.* Corte costituzionale, sentenza 18 gennaio 2013, n. 3 sull'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009 convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), appare riconducibile anche alla materia del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione, non potendosi ammettere usi di risorse pubbliche diverse da quelle dettate a livello uniforme sul piano nazionale per consentire l'assunzione (con correlativa spesa) alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Spetta, quindi, al legislatore statale l'attuazione del principio costituzionale di cui agli articoli 3, 51 e 97 Cost., anche dettando modalità uniformi di utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego, traducendosi la relativa disciplina altresì in un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Con specifico riguardo alla disciplina contenuta nella legge regionale in oggetto, si osserva che essa, analogamente a quanto previsto in alcuni testi di legge recentemente approvati da altre regioni, consente l'utilizzo delle graduatorie per il reclutamento di personale a tempo indeterminato e a tempo determinato «oltre che per la copertura dei posti messi a concorso, anche per l'assunzione di idonei non vincitori nei limiti del fabbisogno triennale di personale e della relativa dotazione organica».

Come già rilevato, il comma 361 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, come novellato dall'art. 14-*ter*, comma 1, del decreto-legge n. 4 del 2019, individua le ipotesi in cui è possibile reclutare gli idonei, circoscrivendole, fermi i limiti temporali triennali di vigenza delle graduatorie medesime, ai casi in cui il posto si sia reso disponibile «in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori».

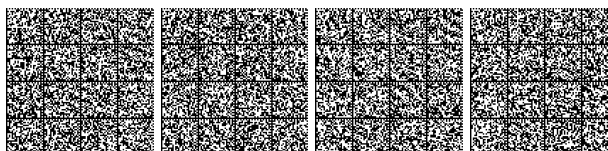
In sostanza, l'assunzione degli idonei è possibile soltanto per sostituire i vincitori del concorso, laddove, nella vigenza triennale della graduatoria approvata, essi abbiano rinunciato all'assunzione ovvero abbiano interrotto per qualsiasi motivo il rapporto di lavoro con l'amministrazione.

Inoltre, non può non evidenziarsi come:

a) il comma 361 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 si riferisca *tout court* al reclutamento del personale presso una pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, senza operare alcuna distinzione tra assunzioni a tempo indeterminato e a tempo determinato;

b) ai sensi del comma 365 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, le previsioni di cui al comma 361 del medesimo art. 1 si applichino esclusivamente «alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge» e, limitatamente alle procedure concorsuali per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale, a decorrere dal 1° gennaio 2020.

Orbene, l'art. 1 della legge regionale in oggetto, nel consentire l'utilizzazione delle graduatorie «per la copertura di ulteriori posti rispetto a quelli messi a concorso, entro il periodo di vigenza delle medesime, a condizione che le assunzioni siano coerenti con il proprio piano triennale del fabbisogno del personale» e nel disporre altresì che «per le medesime finalità i soggetti di cui al comma 1 possono utilizzare le graduatorie di idonei dei pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate», indiscutibilmente prevede una modalità di utilizzazione delle graduatorie concorsuali molto diversa da quella individuata dall'art. 1, commi 361 e 365,



della legge n. 145 del 2018 e, comunque, incompatibile con la disciplina contenuta nelle prefate disposizioni. Ne deriva che, alla stregua delle suesposte considerazioni, l'art. 19 della legge regionale in oggetto è suscettibile di annullamento da parte di codesta eccellentissima Corte costituzionale per violazione degli articoli 3, 51, primo comma, e 97, quarto comma, della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), e art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Per quanto sopra esposto, si ritiene, pertanto, di promuovere la questione di legittimità costituzionale della legge regionale in esame.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare la legge della Regione Emilia-Romagna 3 giugno 2019, n. 5 pubblicata sul B.U.R n. 172 del 3 giugno 2019 recante: «Disposizioni urgenti in materia di organizzazione», come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta del 19 luglio 2019.

Con l'originale del ricorso si depositeranno:

1. copia della legge regionale Emilia Romagna n. 5 del 2019;
2. estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 19 luglio 2019.

Roma, 29 luglio 2019

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PIGNATONE

19C00237

N. 132

Ordinanza del 7 gennaio 2019 del Giudice di pace di Trebisacce

nel procedimento civile promosso da Quintino Antonio contro Areariscossioni S.r.l. e Comune di Rocca Imperiale

Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 32, comma 2.

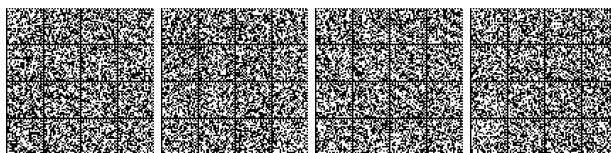
UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE

DI TREBISACCE

Il giudice di pace letti gli atti della causa iscritta al n. 810/18 R. G., avente ad oggetto opposizione avverso ingiunzione di pagamento n. 390844, con cui Areariscossioni S.r.l., con sede in Mondovì (CN), incaricata dal Comune di Rocca Imperiale della riscossione coattiva ai sensi dell'art. 1, comma 477, della legge n. 266/2005, intimava all'istante, Quintino Antonio, da Cropani (CZ), il pagamento della complessiva somma di € 584,00, a titolo di mancata corresponsione della sanzione amministrativa pecuniaria riferita al verbale di accertamento di violazione del codice della strada n. 3201P, emesso il 27 agosto 2015, notificato il 29 settembre 2015;

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 18 dicembre 2018;

Ritenuto di dover deliberare la preliminare eccezione di incompetenza per territorio del giudice adito, sollevata dalla costituita convenuta Areariscossioni S.r.l.;



Ritenuto, a tal riguardo, che, conformemente a quanto statuito dalla Cassazione civile - sezione VI - 3, 18 luglio 2013, n. 1761, l'art. 3 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (contenente, in combinato con l'art. 32, comma 2, decreto legislativo 2 settembre 2011, n. 150, il criterio di collegamento per l'individuazione del giudice territorialmente competente), costituisca una norma speciale dettata con specifico riguardo al procedimento esecutivo per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e prevalga sulle norme generali in materia di competenza per territorio, e che, inoltre, il «luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento» coincida con la sede legale del concessionario, ovvero col luogo dove ha sede l'articolazione territoriale di questo, che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione (*cf.*, in tal senso, Cassazione civile - sezione VI, ordinanza n. 23110/2017);

Ritenuto, purtuttavia, di dover delibare la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, decreto legislativo n. 150/2011, sollevata, in riferimento al parametro costituzionale di cui all'art. 24 della Costituzione, dall'istante, Quintino Antonio, nella parte in cui dispone che, per le controversie in materia di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici di cui all'art. 3 del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, «è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto»;

Ritenuto, conformemente a quanto già rilevato dal Tribunale di Genova, con ordinanza del 19 febbraio 2018, di promovimento della questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione del decreto legislativo cit. (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - 1ª Serie speciale «Corte costituzionale» - n. 26 del 27 giugno 2018), che «...come nella fattispecie oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 44/2016, nella disciplina in esame il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia individuato un criterio attributivo della competenza che concretizza quella condizione di “sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione”, suscettibile “di integrare la violazione del citato parametro costituzionale”», atteso che, mentre «l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi e delle proprie entrate patrimoniali con la conseguenza che lo spostamento richiesto al cittadino che voglia esercitare il proprio diritto di azione, garantito dal parametro evocato, è potenzialmente idoneo a costituire una condizione di “sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione” o comunque a “rendere ‘oltremodo difficoltosa’ la tutela giurisdizionale”» (*cf.* in tal senso, Tribunale di Genova cit.);

Ritenuto, per quanto sopra osservato, ancorché *per relationem*, che non appaia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'attore con riferimento all'art. 24 della Costituzione nei confronti della norma oggetto che, ai fini del radicamento della competenza territoriale, individua sempre ed in ogni caso quale unico criterio di riferimento il luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede (nella concreta fattispecie, Mondovì, Provincia di Cuneo, Regione Piemonte) appartenga ad un circondario diverso da quello in cui ricade la sede dell'ente locale impositore/concedente (nella concreta fattispecie, Rocca Imperiale, Provincia di Cosenza, Regione Calabria);

P.Q.M.

Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 e seguenti della legge n. 87/1953,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, secondo comma, del decreto legislativo 1º settembre 2011, n. 150, nella parte in cui prevede che per le controversie proposte ai sensi dell'art. 3 del regio decreto n. 639/1910 e successive modifiche è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede ricada in un circondario diverso da quello in cui ricade la sede l'ente locale impositore/concedente.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Trebisacce, 7 gennaio 2019

Il Giudice di Pace: CASSETTI



N. 133

*Ordinanza del 14 febbraio 2019 del Tribunale di Rovigo
nel procedimento penale a carico di P. F.*

Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Inapplicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti di un imputato già condannato per gli stessi fatti a sanzione amministrativa.

– Codice di procedura penale, art. 649.

IL TRIBUNALE DI ROVIGO

SEZIONE PENALE

in persona del G.O.P. Antonio Bortoluzzi ha pronunciato la seguente ordinanza nel proc. pen. n. 2307/2015 RGNR - 135/2017 RG DIB. nei confronti di P. F. nato a Rovigo il difeso dall'avv. Anna Osti del foro di Rovigo, imputato del reato «p. e p. dall'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 perché, in qualità di titolare dell'omonima ditta individuale ... non versava nei termini previsti per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo, l'imposta sul valore aggiunto per un ammontare di euro 374.136,00 ... relativa al periodo di imposta 2013.

Compresso in Rovigo il 29 dicembre 2014».

Premesso:

che il sig. P. è chiamato a rispondere per il delitto di omesso versamento dell'iva relativamente al periodo di imposta 2013 per l'importo di euro 374.136,00;

che contestualmente è stato sottoposto al procedimento amministrativo-tributario che si concludeva con la rateizzazione chiesta ed ottenuta della somma di euro 496.066,51 comprensiva di sanzioni per euro 43.480,01 e interessi per euro 23.575,50, dilazionata in venti rate più gli interessi dovuti;

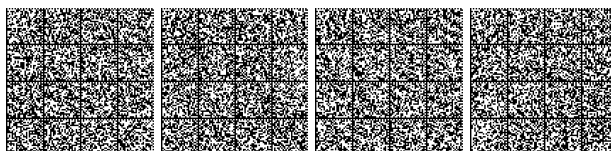
che il sig P. sta versando le rate così dovute;

che il P. ha sollevato questione di legittimità dell'art. 649 del codice di procedura civile per contrasto con gli articoli 3 e 117 primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 4 del protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei relativi protocolli.

Rilevato ed osservato

Che il Tribunale di Bergamo ha sollevato con ordinanza del 27 giugno 2018 analoga questione di illegittimità Costituzione.

Che pertanto il Tribunale di Rovigo ritiene di sollevare in riferimento agli articoli 3 e 117 primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 4 del protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei relativi protocolli.



Per i seguenti motivi di rilevanza e non manifesta infondatezza della q.l.c.

L'art. 4 protocollo 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali rubricato «Diritto di non essere giudicato o punito due volte» prevede «Nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato».

Secondo la Corte di giustizia nel caso *Alkлагaren c. Hans Akerberg Fransson*: «occorre anzitutto rilevare che l'art. 50 della carta non osta a che uno Stato membro imponga, per le medesime violazioni di obblighi dichiarativi in materia di IVA, una combinazione di sovrattasse e sanzioni penali. Infatti per assicurare la riscossione di tutte le entrate provenienti dall'IVA e tutelare in tal modo gli interessi finanziari dell'Unione, gli Stati membri dispongono di una libertà di scelta delle sanzioni applicabili ... *omissis* ... Esse possono quindi essere inflitte sotto forma di sanzioni amministrative, di sanzioni penali o di una combinazione delle due. Solo qualora la sovrattassa sia di natura penale, ai sensi dell'art. 50 della Carta, e sia divenuta definitiva, tale disposizione osta a che procedimenti penali per gli stessi fatti siano avviati nei confronti di una stessa persona.».

La Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *Grande Stevens contro Italia*, 2014 «rammenta che, nella causa *Serguei Zolotoukhine*, la Grande camera ha precisato che l'art. 4 del protocollo n. 7 deve essere inteso nel senso che esso vieta di perseguire o giudicare una persona per un secondo "illecito" nella misura in cui alla base di quest'ultimo vi sono fatti che sono sostanzialmente gli stessi».

Nel nostro ordinamento sussistono sanzioni che anche se non penali hanno contenuto ed una funzione punitiva e quindi sostanzialmente penale, e dunque è necessario stabilire un criterio di alternatività.

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha avuto modo di affermare che «Al fine di verificare se un procedimento ha ad oggetto <accuse in materia penale> ai sensi della Convenzione stessa si devono considerare tre diversi fattori. Principalmente la qualificazione data dal sistema giuridico dello Stato convenuto all'illecito contestato. Tale indicazione tuttavia ha solo un valore formale e relativo poiché la Corte deve supervisionare sulla correttezza di tale qualificazione alla luce degli altri fattori indicativi del carattere <penale> dell'accusa.

Secondariamente infatti, va considerata la natura sostanziale dell'illecito commesso vale a dire se si è di fronte ad una condotta in violazione di una norma che protegge il funzionamento di una determinata formazione sociale o se è invece preposta alla tutela *erga omnes* di beni giuridici della collettività, anche alla luce del denominatore comune delle rispettive legislazioni dei diversi Stati contraenti.

Va infine considerato il grado di severità della pena che rischia la persona interessata poiché in una società di diritto appartengono alla sfera <penale> le privazioni della libertà personale suscettibili di essere imposte quali punitivi, eccezione fatta per quelle la cui natura, durata o modalità di esecuzione non possono causare un apprezzabile danno».

La sanzione inflitta a P. F. ha tutte le caratteristiche, così come ravvisate dalla CEDU, di una sanzione penale.

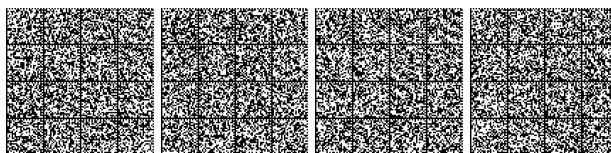
La Corte di giustizia UE, Grande sezione, 20 marzo 2018 causa C-524/15 nel caso *Menci* si è così pronunciata: «1) l'art. 50 della CDFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale in forza della quale è possibile avviare procedimenti penali a carico di una persona per omesso versamento IVA qualora a tale persona sia già stata inflitta, per i medesimi fatti, una sanzione amministrativa definitiva di natura penale ai sensi del citato art. 50 purché siffatta normativa:

sia volta a un obiettivo di interesse generale tale da giustificare un simile cumulo di procedimenti e sanzioni, vale a dire la lotta ai reati in materia d'imposta sul valore aggiunto, fermo restando che detti procedimenti e dette sanzioni devono avere scopi complementari;

contenga norme che garantiscono una coordinazione che limiti a quanto strettamente necessario l'onere supplementare che risulta, per gli interessati, da un cumulo di procedimenti e

preveda norme che consentano di garantire che la severità del complesso delle sanzioni imposte sia limitato a quanto strettamente necessario rispetto alla gravità del reato di cui si tratti.

2) Spetta al giudice nazionale accertare, tenuto conto del complesso delle circostanze del procedimento principale che l'onere risultante concretamente per l'interessato dall'applicazione della normativa nazionale in discussione nel procedimento principale e dal cumulo dei procedimenti e delle sanzioni che la medesima autorizza non sia eccessivo rispetto alla gravità del reato commesso».



Nella specie a P. F. risulta essere stata irrogata in via definitiva nell'ambito del procedimento amministrativo-tributario una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei relativi protocolli.

L'art. 117 comma 1 della Costituzione rileva nella misura in cui eleva a norma di rango costituzionale la norma interposta discendente dall'interpretazione della disposizione dell'art. 50 CDFUE fornita dalla Corte di giustizia.

Nel caso di specie vi è perfetta identità (naturalistica, giuridica e di politica criminale) tra il delitto di omesso versamento e il correlativo illecito amministrativo-tributario commessi dalla stessa persona fisica che impone di non ritenere verificate le condizioni cui la Corte di giustizia (Grande sezione 20 marzo 2018 C-524/15) subordina il giudizio di conformità del sistema del doppio binario all'art. 50 della CDFUE e ciò perché nel reato di omesso versamento:

1. manca il requisito della complementarietà dello scopo in quanto i due procedimenti (penale e amministrativo-tributario) e le due sanzioni hanno scopo identico;
2. manca ogni aspetto diverso della condotta;
3. la normativa nazionale non contiene norme che garantiscano una coordinazione che limiti a quanto strettamente necessario l'onere supplementare, che risulta per gli interessati, da un cumulo di procedimenti, né prevede norme idonee a garantire che la severità del complesso delle sanzioni imposte sia limitato a quanto strettamente necessario rispetto alla gravità del reato.

Sussiste poi la questione della conformità dell'art. 649 del codice di procedura penale rispetto all'art. 3 della Costituzione, declinato come principio di ragionevolezza intrinseca dell'ordinamento.

Ciò in quanto la valutazione che la Corte di giustizia richiede al giudice nazionale circa le condizioni che legittimano la normativa nazionale in forza della quale è possibile avviare procedimenti penali per il reato di omesso versamento dell'IVA, nei confronti di una persona cui è già stata comminata una sanzione amministrativa di natura penale, in casi come quelli in oggetto, deve risolversi nel senso di eccessività dell'onere, rispetto alla gravità del reato, risultante concretamente per l'interessato dall'applicazione della normativa nazionale e dal cumulo dei procedimenti e delle sanzioni che la medesima autorizza.

Questa eccessiva onerosità comporta un'ingiustificata disparità di trattamento a maggior ragione se rapportata al quadro sanzionatorio delle fattispecie originarie del decreto legislativo n. 74/2000 (l'art. 10-bis e 10-ter sono norme inserite successivamente, la prima con legge n. 311/2004 la seconda con legge n. 284/2006) nonché un problema di ragionevolezza intrinseca dell'ordinamento.

L'art. 649 del codice di procedura penale non prevede l'applicabilità del divieto di un secondo giudizio a materia diversa da quella penale.

Ciò stante il procedimento penale deve esser celebrato nonostante la definitività della sanzione amministrativa tributaria inflitta.

Tra la sanzione penale e quella amministrativa-tributaria intercorre la medesima *ratio* punitiva, poiché l'art. 10-ter protegge l'interesse economico diretto dell'erario che viene parimenti tutelato dalla sanzione amministrativa.

Pertanto questo giudice ritiene che nel caso di specie la preventiva definitività del procedimento amministrativo-tributario determina l'insorgere di una lacuna ordinamentale, che non può essere colmata per mezzo dell'art. 649 del codice di procedura penale a causa del suo tenore letterale.

P.Q.M.

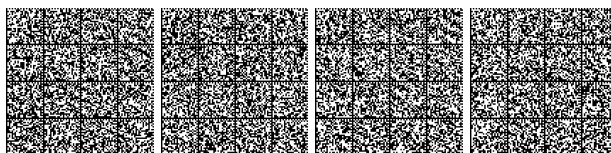
Il Tribunale di Rovigo in composizione monocratica, visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

Sottopone all'Ecc.ma Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, per contrasto con gli articoli 3 e 117 primo comma della Costituzione in relazione all'art. 4 del protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei relativi protocolli.

Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Visto l'art. 159 comma 1, n. 2 c.p. sospende il corso della prescrizione;



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

Della presente ordinanza è data lettura alle parti in udienza.

Rovigo, 14 febbraio 2019

Il G.O.P.: BORTOLUZZI

19C00224

N. 134

*Ordinanza del 12 marzo 2019 del Magistrato di sorveglianza di Avellino
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di D. F. C.*

Ordinamento penitenziario - Misure alternative alla detenzione - Ammissione al regime di semilibertà - Applicabilità in via provvisoria, da parte del magistrato di sorveglianza, del beneficio solo in caso di pena detentiva non superiore a sei mesi.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 50, comma 6.

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI AVELLINO

Il Magistrato di sorveglianza letta l'istanza proposta nell'interesse di D. F. C., nato a /// (Salerno) il ///, ed attualmente ristretto presso la casa circondariale di, tendente ad ottenere la applicazione in via provvisoria ed urgente dell'affidamento in prova al servizio sociale ai sensi dell'art. 47, comma 3-bis - 1-quater L.P., o in subordine, della semilibertà ex art. 50, commi 1 e 6 - 47, comma 1-quater L.P., allegando a corredo dell'istanza un attestato di offerta di lavoro.

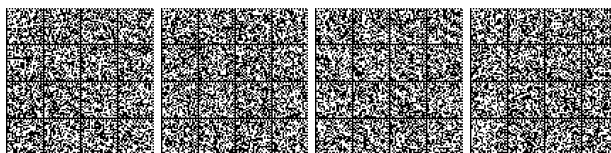
Premesso che in base all'art. 47, comma 3-bis L.P. «l'affidamento in prova può altresì essere concesso al condannato che deve espriare una pena, anche residua, non superiore a quattro anni di detenzione, quando abbia serbato, quantomeno nell'anno precedente alla presentazione della richiesta, trascorso in esecuzione di pena, in esecuzione di una misura cautelare ovvero in libertà, un comportamento tale da consentire il giudizio di cui al comma 2».

Che in base all'art. 47, comma 1-quater L.P., «l'istanza di affidamento in prova al servizio sociale è proposta, dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, al tribunale di sorveglianza competente in relazione al luogo dell'esecuzione. Quando sussiste un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, l'istanza può essere proposta al Magistrato di sorveglianza competente in relazione al luogo di detenzione. Il Magistrato di sorveglianza, quando sono offerte concrete indicazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'ammissione all'affidamento in prova e al grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione e non vi sia pericolo di fuga, dispone la liberazione del condannato e l'applicazione provvisoria con ordinanza. ...».

Premesso altresì, che in base all'art. 50, comma 1 L.P., «possono essere espriate in regime di semilibertà la pena dell'arresto e la pena della reclusione non superiore a sei mesi, se il condannato non è affidato in prova al servizio sociale; mentre il comma 6 del medesimo articolo, stabilisce che nei casi previsti dal comma 1, se il condannato ha dimostrato la propria volontà di reinserimento nella vita sociale, la semilibertà può essere altresì disposta successivamente all'inizio dell'esecuzione della pena. Si applica l'art. 4, comma 4, in quanto compatibile»; tanto premesso;

OSSERVA

D. F. C. è detenuto dal 23 gennaio 2016 in forza di un provvedimento di cumulo della Procura di Nocera Inferiore dell'11 gennaio 2016, n. SIEP 133/2015, determinante una pena complessiva di anni sei e mesi cinque di reclusione (al netto del presofferto di mesi tre e giorni ventisei, residua di anni sei, mesi uno e giorni quattro), in relazione a tre



condanne, rispettivamente per spaccio continuato di sostanze stupefacenti, ricettazione, e bancarotta fraudolenta, ed il fine pena, in virtù della liberazione anticipata fino ad oggi ottenuta, è anticipato al 30 agosto 2021.

Per quanto concerne l'istanza di affidamento in prova, va evidenziato che l'istanza è ammissibile, non essendo compresi nel provvedimento di cumulo in espiazione reati inclusi nel novero dei delitti di cui all'art. 4-*bis*, prima fascia L.P., ed essendo la residua pena al di sotto del limite dei quattro anni contemplato dall'art. 4, comma 3-*bis* L.P.

Nel merito, va segnalato che il rapporto informativo della casa circondariale descrive una condotta esente da rilievi di natura disciplinare, e partecipe delle varie opportunità trattamentali; ed in particolare, dà atto che il D. F. ristretto nel ///, si è iscritto al liceo artistico con ottimi risultati tanto da ricevere una lettera di encomio da parte dei professori; inoltre, partecipa al laboratorio teatrale e socializza correttamente con i compagni di detenzione.

La relazione, infine, conclude attestando che il D. F. ha fruito di un primo permesso premio di cinque giorni in data 11 maggio 2018 e di un secondo permesso di altri cinque giorni in data 21 luglio 2018; infine, ha fruito di un ultimo analogo permesso per Natale scorso, e da appena pochi giorni è stato ammesso al beneficio del lavoro all'esterno della struttura penitenziaria ai sensi dell'art. 21 L.P.

Malgrado questi elementi positivi, ritiene tuttavia questo Magistrato che gli stessi non sono ancora sufficienti a legittimare la concessione in via peraltro provvisoria ed urgente dell'affidamento in prova al servizio sociale, che, interrompendo completamente il contatto quotidiano con il carcere, richiede rispetto a tutte le altre misure alternative in astratto concedibili un *quid pluris* in termini di giudizio di affidabilità e di meritevolezza del beneficio, che nel caso di specie non è, o meglio non è ancora, ravvisabile, per un verso alla luce della natura e gravità dei reati in espiazione, che appaiono sintomatici di una non irrilevante capacità a delinquere e della verosimile contiguità del condannato con ambienti delinquenziali (giudizio che viene corroborato anche dal tenore delle informazioni dei CC di San Valentino Torio in atti); e per altro verso, alla luce del fatto che la sperimentazione della condotta all'esterno del carcere è iniziata soltanto da poco, ed il fine pena d'altro canto non è prossimo, per cui si impone in questa sede una valutazione prudente ed un ulteriore congruo periodo di osservazione e di sperimentazione della condotta anche attraverso la concessione prodromica di benefici più contenuti, proprio al fine di verificare la costanza nella adesione al trattamento e la capacità del condannato di adeguarsi alle prescrizioni imposte con i citati benefici minori. Va infatti considerato che il criterio della gradualità nella concessione di benefici penitenziari, conformemente a quello che è l'orientamento della Suprema corte sul punto, pur non costituendo una regola assoluta e codificata, risponde ad un razionale apprezzamento delle esigenze rieducative e di prevenzione cui è ispirato il principio stesso del trattamento penitenziario, e ciò vale soprattutto quanto, come nel caso di specie, i reati appaiono sintomatici di una certa pericolosità sociale (*cf.*, Cass. pen. sez. 1, sentenza n. 5689 del 18 novembre 1998).

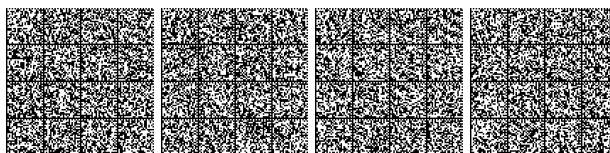
Ben diverso, invece, è il discorso che riguarda la semilibertà.

In presenza, infatti, di una stabile e lecita attività lavorativa tale da dare il giusto supporto al processo di rieducazione e reinserimento sociale, e di innegabili progressi compiuti nel corso della espiazione della pena, di cui il condannato ha ormai superato la metà, vi sarebbero i presupposti di merito per poter concedere al D. F. la più contenuta misura alternativa della semilibertà, che nel caso di specie avrebbe l'innegabile vantaggio di non far perdere al prevenuto una valida opportunità di lavoro, ed al contempo consentire quella gradualità nella sperimentazione, che oltre che a tutela delle esigenze di controllo e di sicurezza sociale, serve anche a preparare il soggetto fino ad allora rimasto detenuto ad affrontare in modo meno traumatico e difficile il nuovo impatto con la riconquistata maggiore sfera di libertà.

Tuttavia, l'accoglimento dell'istanza, pur in presenza dei presupposti di merito, non è possibile, atteso che l'istante, pur avendo superato la metà della pena, ha ancora un residuo da scontare superiore al limite dei sei mesi che, come si è sottolineato in premessa, rappresenta il limite di ammissibilità per la concessione della predetta misura in via provvisoria ed urgente da parte del Magistrato di sorveglianza.

Si deve sottolineare che, per effetto del combinato disposto degli articoli 50, commi 1 e 6 L.P. e dell'art. 47, comma 4 L.P. (quest'ultimo richiamato appunto dal comma 6 dell'art. 50 L.P. nelle ipotesi di espiazione della pena dell'arresto o della reclusione non superiore a mesi *sei*), al Magistrato di sorveglianza sia consentito sospendere l'esecuzione di pene di entità residua fino ai tre anni, oppure concedere l'affidamento provvisorio per le pene fino a quattro anni, nella specifica ipotesi di cui all'art. 47, comma 3-*bis* L.P., solo se è verosimile che il condannato potrà ottenere dal tribunale di sorveglianza l'affidamento in prova al servizio sociale; mentre, quando invece egli ritenga che possa verosimilmente concedersi solo la semilibertà, la sospensione è possibile solo se la pena residua è contenuta nel limite dei sei mesi.

Orbene, ritiene questo Magistrato che la normativa sopra richiamata contenga una contraddizione evidente, per la quale deve ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 6 L.P., che da un lato richiama il comma 1 per fare riferimento al limite di pena di sei mesi entro il quale si può disporre la semilibertà, e per altro verso richiama il comma 1-*quater* dell'art. 47 L.P. per fare riferimento alla proce-



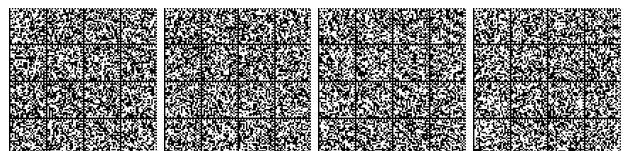
dura di urgenza di cui è competente l'organo monocratico, chiamato a valutare e decidere con procedura più veloce e snella rispetto a quanto si prevede dinanzi all'organo collegiale; la questione è sicuramente rilevante ai fini della decisione, atteso che dalla soluzione della stessa dipende il superamento del vaglio preliminare sulla ammissibilità stessa dell'istanza, e la conseguente possibilità di esaminarla nel merito; ed è ad avviso di questo Magistrato non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 3, primo comma, principio di uguaglianza, e 27, primo e terzo comma, funzione rieducativa della pena, della Costituzione, per i motivi che appresso si diranno.

A supporto del proprio ragionamento, va richiamata la recente ordinanza con cui la Suprema corte di cassazione in modo assai pregevole ed autorevole all'esito della camera di consiglio del 18 febbraio 2019 ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-bis L.P., nella parte in cui prevede che tale disposizione non si applica ai condannati per i reati di cui all'art. 4-bis della medesima legge. L'ordinanza si apprezza molto per la complessità dell'iter motivazionale e la pregevolezza dei principi e delle argomentazioni esposte; in estrema sintesi, si censura «l'irragionevolezza intrinseca di una previsione che, nel precludere ai condannati per reati di cui all'art. 4-bis l'accesso alla detenzione domiciliare generica, prevista per le pene detentive inferiori a due anni di reclusione, non riserva alcun rilievo alla concreta pericolosità del soggetto, desumibile dalla sua condotta o dalla sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, così violando altresì i principi della personalità e finalità rieducativa della pena e il principio della progressività del trattamento, quali affermati dalla costante giurisprudenza costituzionale».

Ancora una volta, quindi, viene fatto richiamo al principio di gradualità del trattamento, per evidenziare le conseguenze paradossali a cui può portare la pedissequa applicazione della norma, non potendosi non evidenziare che il condannato per un delitto ricompreso nel novero dei delitti di cui all'art. 4-bis L.P. potrebbe essere ammesso all'affidamento in prova al servizio sociale, ove sussistano le condizioni previste in tale norma, mentre gli è inibito l'accesso alla detenzione domiciliare prevista dal comma 1-bis del successivo art. 47-ter, «nonostante quest'ultima misura abbia carattere maggiormente contenitivo e sia perciò semmai maggiormente idonea a fronteggiare la pericolosità sociale eventualmente residua».

La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte quindi si incentra essenzialmente sulla problematica dei reati di cui all'art. 4-bis L.P., e sulla necessità di non basarsi su presunzioni astratte di pericolosità, creando un trattamento sanzionatorio collegato a tipi di autore, ma fare salva piuttosto la valutazione discrezionale del Magistrato di sorveglianza sul livello di rieducazione raggiunto e sulla meritevolezza di uno piuttosto che di un altro beneficio senza incorrere nei limiti di rigidi sbarramenti, e da questo punto di vista, dovendosi valutare il livello di rieducazione raggiunto dal condannato, il principio di gradualità diventa fondamentale; orbene, tralasciando adesso la specifica problematica dei reati di 4-bis L.P., si può mutuare il ragionamento di base della Corte, ovvero della irragionevolezza di una previsione normativa più restrittiva per la misura più contenuta rispetto alla previsione normativa riguardante la misura più ampia per riportarlo sulla tematica della semilibertà, per la quale, ad avviso di questo Magistrato, l'irragionevolezza ed illogicità della norma che rispetto all'affidamento limita la possibilità di accesso alla semilibertà dinanzi all'organo monocratico solo negli ultimi sei mesi di pena residua è ancora più evidente che nel caso del 4-bis L.P.

Ed invero, va considerato che nella stragrande maggioranza dei casi la semilibertà rappresenta, in una ipotetica piramide, il gradino immediatamente al di sotto dell'affidamento in prova, che è invece posto al vertice; che molte volte le offerte di lavoro documentate a sostegno delle istanze hanno una validità a termine, per cui vi è effettivamente l'urgenza di ottenere un provvedimento favorevole del Magistrato in tempi più brevi rispetto a quelli che ordinariamente precedono la decisione in sede collegiale, e soprattutto, che la semilibertà, essendo agganciata nei suoi presupposti essenziali allo svolgimento di attività lavorativa, può avere una efficacia rieducativa anche maggiore rispetto alla detenzione domiciliare, che è misura più contenitiva ma passiva, per cui ampliare il termine di ammissibilità della semilibertà dinanzi all'organo monocratico potrebbe comportare un significativo acceleramento del percorso rieducativo, atteso che il condannato ammesso alla semilibertà già in sede monocratica, considerati i tempi non brevi di fissazione delle udienze per la ratifica delle ammissioni provvisorie dinanzi al tribunale, avrà la possibilità di poter nel frattempo già iniziare a sperimentare la semilibertà nel periodo che precede l'udienza dinanzi all'organo collegiale, dare maggior prova di affidabilità e dunque poter legittimamente sperare di poter accedere alla più ampia misura dell'affidamento in prova proprio in sede di ratifica. Viceversa l'attuale limitazione dell'accesso alla semilibertà in sede monocratica agli ultimi sei mesi di pena molte volte blocca o limita irragionevolmente una reale ed effettiva sperimentazione del condannato, che nel caso abbia già dato prova di volontà di recupero ed abbia già maturato la metà della pena, o i due terzi nel caso di esecuzione riguardante reati di 4-bis L.P., ma che ha ancora un residuo di pena superiore a sei mesi, non potrà accedere velocemente alla semilibertà ma dovrà necessariamente attendere i tempi di celebrazione del tribunale, con il concreto rischio di perdere nel frattempo l'opportunità lavorativa prospettata a sostegno della sua istanza, con sostanziale mortificazione del principio di gradualità strettamente collegato alla funzione rieducativa della pena, ed anche con disparità di trattamento rispetto ai condannati liberi in sospensione dell'esecuzione della pena ex art. 656, comma quinto c.p.p., i quali, dovendo espiare una pena anche residua superiore a sei mesi ma inferiore a quattro anni, ai



sensi dell'art. 50, comma 2 L.P. (che riguarda appunto le pene superiori ai sei mesi), possono accedere alla semilibertà anche prima della espiazione della metà della pena allorquando il tribunale ritiene insussistenti i presupposti per la concessione dell'affidamento ma sufficienti elementi per poter concedere la semilibertà. Il trattamento di gran lunga più favorevole riservato ai condannati liberi in sospensione dell'esecuzione della pena ex art. 656, comma quinto c.p.p., ad avviso di chi scrive, solo in parte si può giustificare con la presunzione di minore pericolosità derivante dalla condizione di libertà, in quanto le presunzioni assolute non sembrano condivisibili e compatibili con i principi di individualità, proporzionalità ed umanizzazione della pena, e dunque niente esclude che un condannato detenuto, proprio perché ha affrontato un percorso di rieducazione all'interno del carcere, possa avere raggiunto un livello di rieducazione anche maggiore rispetto al condannato che, non essendo sottoposto a misura cautelare al momento del passaggio in giudicato della condanna, ha potuto usufruire del meccanismo più favorevole della sospensione, e tanto basta per rendere ancora più evidente il contrasto della norma esaminata con gli articoli 3 e 37 della Costituzione.

P.Q.M.

Ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza.

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 6 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) nella parte in cui prevede che il Magistrato di sorveglianza può applicare in via provvisoria la semilibertà solo in caso di pena detentiva non superiore a sei mesi.

Sospende il procedimento nei confronti di D. F. C., s.g.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 50, comma 6 L.P. nella parte indicata.

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al detenuto istante e al suo difensore di fiducia, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Avellino, 11 marzo 2019

Il Magistrato di Sorveglianza

VENTRA

19C00225

N. 136

*Ordinanza del 23 aprile 2019 del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana
sul ricorso proposto da Escavazione Marmi Lorano II S.r.l. contro Comune di Carrara.*

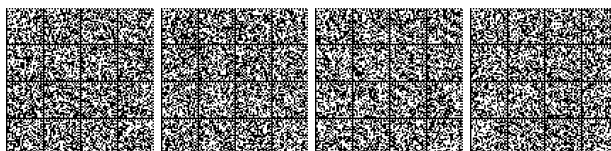
Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Toscana - Disposizioni in materia di cave - Varianti all'autorizzazione - Condizioni - Rilascio di nuova autorizzazione a seguito di ampliamento delle volumetrie di scavo eccedenti il limite massimo di 1000 metri cubi.

- Legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla L.R. n. 104/1995, L.R. n. 65/1997, L.R. n. 78/1998, L.R. n. 10/2010 e L.R. n. 65/2014), art. 23, comma 1, lettera a).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA TOSCANA

SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1176 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Escavazione Marmi Lorano II S.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Ferdinando Genovesi, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Carrara, viale Galileo Galilei n. 134;



Contro il Comune di Carrara in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marina Vannucci e Sonia Fantoni, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Per l'annullamento con il ricorso introduttivo:

dell'Ordinanza del Dirigente del settore servizi ambientali/marmo del Comune di Carrara, prot. n. 59205, del 27 luglio 2018, notificata via pec in pari data, nonché di ogni atto propedeutico o presupposto, ancorché non noto, ed in specie dei verbali di contestazione prot. n. 5990/173 del 27 gennaio 2017 e prot. n. 19704 del 16 marzo 2018, salvo se altri;

con i motivi aggiunti presentati il 17 dicembre 2018:

della determinazione n. 1054 dell'8 novembre 2018 del dirigente del Settore servizi ambientali/marmo, Unità organizzativa tutela ambientale e igienico-sanitaria del Comune di Carrara, avente ad oggetto «Determinazione ai sensi del comma 6 dell'art. 58-*bis* della legge regionale n. 35/2015 come modificata dalla legge regionale n. 54/2018»;

dell'Ordinanza del dirigente del Settore servizi ambientali/marmo del Comune di Carrara n. 986/18, prot. n. 91001 del 27 novembre 2018, notificata via pec in data 28 novembre 2018, avente ad oggetto «Ordinanza *ex art.* 58-*bis*, legge regionale n. 35/2015 e successive modificazioni e integrazioni per difformità volumetrica superiore ai 1.000 metri cubi rispetto al progetto di coltivazione autorizzato - cava n. 21 «Lorano II»» previa questione di legittimità costituzionale art. 58-*bis* L.R.T. 35/2015, e richiesta di condanna al risarcimento del danno.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 aprile 2019 il dott. Alessandro Cacciari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con deliberazione della giunta della Regione Toscana 19 dicembre 2016, n. 1299, è stato approvato un protocollo di intesa fra la regione stessa, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Massa, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lucca e il Comando regionale del corpo forestale dello Stato della Toscana, poi integrato con l'adesione della Direzione marittima della Toscana, al fine di coordinare le azioni di vigilanza e controllo sull'attività estrattiva nelle cave. La ricerca e l'attività estrattiva nelle cave sono regolate dalla legge della regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35, che al capo terzo indica i requisiti necessari per svolgere l'escavazione. A tal fine è richiesta, oltre alla disponibilità giuridica del terreno da parte dell'interessato, anche un'autorizzazione comunale che viene rilasciata a seguito dello svolgimento di una conferenza di servizi, il cui provvedimento finale sostituisce ogni atto di assenso compresi gli atti autorizzativi urbanistico-edilizi, paesaggistici, ambientali e igienico sanitari.

A norma dell'art. 17 la domanda di autorizzazione deve essere corredata, tra l'altro, di un progetto di coltivazione di cui costituisce contenuto essenziale anche la descrizione delle aree di intervento.

Il successivo art. 18, intitolato «oggetto e contenuto dell'autorizzazione», prescrive al comma uno che il provvedimento «ha per oggetto il sito estrattivo, gli interventi di risistemazione ambientale, durante e al termine della coltivazione, l'indicazione delle garanzie finanziarie per il suo ripristino» e al comma due stabilisce che lo stesso deve indicare la localizzazione del sito estrattivo e le prescrizioni per l'esercizio dell'attività.

Il contenuto dell'autorizzazione non è definitivo e a richiesta dell'interessato può essere modificato, come stabilisce l'art. 23, comma 1, della legge, nel caso in cui (tra l'altro) si intenda ampliare la volumetria di scavo oltre il limite di 1.000 m³ rispetto a quanto originariamente autorizzato. Si tratta delle cosiddette «variazioni essenziali» che richiedono il rilascio di un nuovo atto autorizzativo; al di fuori dei casi indicati da detto articolo e in particolare, per quanto qui interessa, ove si intenda aumentare la volumetria di scavo entro 1.000 m³, il contenuto dell'autorizzazione rilasciata può essere modificato con segnalazione certificata di inizio attività.

L'art. 21 della legge commina la decadenza dall'autorizzazione, tra l'altro, per il caso in cui l'interessato abbia realizzato interventi in difformità dal progetto autorizzato che configurino variazioni sostanziali così come definite dal citato art. 23, comma 1, della medesima legge regionale.

I profili sanzionatori sono disciplinati dall'art. 52 della stessa legge che, per quanto rileva nella presente sede, al comma quattro impone la cessazione immediata dell'attività di escavazione, con obbligo di risistemazione ambientale dell'area, in caso di esercizio dell'attività estrattiva in assenza di autorizzazione; al comma cinque commina invece una sanzione pecuniaria (nella misura tra euro 5.000,00 e euro 50.000,00) qualora l'attività venga esercitata in violazione delle prescrizioni e dei contenuti del provvedimento autorizzatorio. Non si applica la sanzione amministrativa per l'estrazione di materiale in aree la cui superficie sia inferiore all'1 per cento di quella autorizzata e ricadano in area a destinazione estrattiva.



2. Nel corso dei controlli avviati in esecuzione del citato protocollo d'intesa è stata rilevata una prassi amministrativa-interpretativa della legislazione in materia consistente nell'intendere il perimetro autorizzato per lo svolgimento dell'attività estrattiva come coincidente con l'intera area in disponibilità del proponente, e non invece con la linea contenente i fronti di coltivazione individuati nelle planimetrie del progetto di coltivazione autorizzato, ammettendosi le «varianti compensative postume» entro il complesso estrattivo. Il corpo dei Carabinieri forestali della Toscana - Gruppo di Massa Carrara ha allora sollevato dubbi sulla correttezza di questa prassi, chiedendo un chiarimento all'amministrazione regionale. Quest'ultima ha espresso un parere in data 29 giugno 2018, i cui esiti sono stati comunicati con nota 11 luglio 2018, prot. 357162. La regione ha indicato che per «perimetro estrattivo autorizzato» deve intendersi la porzione di fondo corrispondente all'area indicata nello specifico progetto di coltivazione, e non genericamente l'intera area a disposizione del gestore della cava. Secondo la regione, ai fini della definizione del perimetro autorizzato non sono rilevanti le cartografie indicanti un'area più estesa rispetto a quella interessata dal progetto di coltivazione, pur se allegate all'autorizzazione, poiché tale documentazione è finalizzata solo a dimostrare la disponibilità dell'area in cui si intende intervenire. Inoltre, secondo la regione nel caso di interventi svolti in difformità dal progetto autorizzato e integranti le caratteristiche di varianti sostanziali, l'onere di controdeduzioni non può ritenersi assolto presentando varianti progettuali in sanatoria, sia pure a volume zero, ma l'interessato deve limitarsi a dimostrare l'eventuale infondatezza dei fatti contestati.

In passato erano stati rilevati casi di difformità nell'esercizio dell'escavazione che, secondo tale sopravvenuta interpretazione, avrebbero potuto dar luogo alla decadenza dalle autorizzazioni rilasciate; tuttavia alcune amministrazioni comunali non le hanno contestate sotto questo profilo grazie all'interpretazione precedente del concetto di «perimetro autorizzato» come coincidente con l'intero fondo in disponibilità del gestore della cava.

In conseguenza della nuova interpretazione propugnata dalla regione, l'estrazione del materiale lapideo effettuata al di fuori dell'area di intervento delimitata nel progetto di coltivazione (anche se dentro il complesso estrattivo di cui il richiedente ha la disponibilità, a titolo di proprietà o in concessione dal comune) non costituisce una semplice difformità nell'attuazione del progetto di coltivazione punibile con la sanzione pecuniaria *ex art. 52, comma 5, legge regionale n. 35/2015*. Tale fattispecie invece integra l'illecito di escavazione svolta in assenza di autorizzazione, per la quale è prevista la più grave sanzione della decadenza dall'autorizzazione medesima. La Regione Toscana ha allora promulgato la legge regionale 2 ottobre 2018, n. 54, la quale ha introdotto l'art. 58-*bis* nel corpo della legge regionale n. 35/2015. Il primo comma dell'articolo statuisce che «Fino all'approvazione dei piani attuativi previsti dall'art. 113 della legge regionale n. 65/2014 e comunque non oltre la data del 5 giugno 2019, qualora il titolare di un'autorizzazione in corso di validità abbia realizzato una difformità volumetrica superiore ai 1000 metri cubi rispetto al progetto di coltivazione autorizzato, ma comunque all'interno dell'area in disponibilità a destinazione estrattiva, il comune ordina la cessazione immediata dell'attività nell'area oggetto della difformità e la presentazione di una perizia giurata attestante la ricorrenza del presupposto di cui al comma 4 del presente articolo. L'ordinanza dispone altresì la presentazione e realizzazione di un progetto di messa in sicurezza e risistemazione ambientale dell'area che tenga conto degli impatti complessivi derivanti dalle lavorazioni difformi, nonché l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 52, comma 4».

La norma prosegue stabilendo, al comma due, che l'autorizzazione venga sospesa fino all'approvazione del progetto e del completamento delle opere di messa in sicurezza, stabilendo ai fini del primo adempimento un termine di sessanta giorni in deroga alle procedure stabilite dall'art. 19, comma 3, della stessa legge regionale n. 35/2015.

Il comma tre commina la decadenza dall'autorizzazione laddove le opere di risistemazione ambientale non vengano realizzate entro centottanta giorni dall'approvazione del progetto o qualora venga rilevata un'ulteriore difformità in seguito ad un nuovo accertamento.

Il comma quattro dell'art. 58-*bis* prevede infine che le norme contenute nell'articolo si applichino esclusivamente alle difformità eseguite fino alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 54/2018, avvenuta il 25 ottobre 2018.

3. Il 16 marzo 2018 il responsabile del Settore marmo del Comune di Carrara ha trasmesso alla ditta «Escavazione Marmi Lorano II S.r.l.» un verbale di contestazione per avere svolto attività di escavazione in asserita difformità all'autorizzazione rilasciata, specificando che dopo la trasmissione dell'aggiornamento annuale dello stato dei lavori era emerso che le lavorazioni in galleria sul fronte N tra quota 893,75 e quota 887,40 s.l.m., già oggetto di contestazione il 27 gennaio 2017, erano proseguite difformemente e parte di esse all'interno del parco regionale delle Alpi Apuane. È stata intimata quindi la sospensione delle lavorazioni non previste dall'autorizzazione e applicata la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 52, comma 5, della legge regionale n. 35/2015.

Il 27 luglio 2018, all'esito del relativo procedimento, il Comune ha emesso l'ordinanza 27 luglio 2018, prot. 59205 con cui, richiamato il parere dell'Avvocatura regionale in tema di varianti sostanziali/varianti in sanatoria, è stata disposta la sospensione dell'autorizzazione all'attività estrattiva rilasciata all'impresa per avere svolto attività in difformità alla stessa integrante le caratteristiche di «variante sostanziale». L'impresa ha controdedotto rappresentando di avere



proposto un progetto di variante a volume zero in compensazione e ha chiesto la revoca del provvedimento; non avendo il comune aderito alla richiesta, essa ha allora impugnato l'ordinanza con ricorso principale, notificato il 21 agosto 2018 e depositato il 10 settembre 2018, per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si è costituito il Comune di Carrara chiedendo la reiezione del ricorso.

Alla camera di consiglio fissata per la trattazione della domanda cautelare, la stessa è stata oggetto di rinuncia.

4. L'ordinanza gravata è poi stata revocata con provvedimento 30 ottobre 2018, prot. 83299. Il comune ha infatti ritenuto di applicare al caso di specie la norma di cui al nuovo art. 58-*bis* della legge regionale n. 35/2915 e con successiva determinazione 8 novembre 2018, n. 1054, ha ribadito che per tutte le autorizzazioni vigenti, ai fini della conformità delle lavorazioni deve farsi riferimento unicamente al progetto di coltivazione approvato e autorizzato e non alla mappa allegata che corrisponde all'area disponibilità dell'impresa escavatrice.

Con ulteriore determinazione 27 novembre 2018, prot. 91001, il Comune ha infine ordinato alla ricorrente la sospensione dell'attività estrattiva per avere scavato materiali in misura superiore a 1.000 m³ rispetto al progetto di coltivazione autorizzato e di produrre, entro novanta giorni, una perizia giurata attestante la ricorrenza del presupposto di cui al comma 4 dell'art. 58-*bis*, legge regionale n. 35/2015, nonché un progetto di messa in sicurezza e risistemazione ambientale dell'area. Tali provvedimenti sono allora stati impugnati dalla Escavazione Marmi Lorano II con ricorso per motivi aggiunti, notificato e depositato il 17 dicembre 2018, per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili, contestando la nuova interpretazione sostenuta dalla Regione e dal Comune di Carrara.

Con ordinanza 10 gennaio 2019, n. 20, è stata parzialmente accolta la domanda cautelare limitando l'ordine di sospensione dell'attività estrattiva irrogato dall'amministrazione ai soli perimetri di cava in cui sono state realizzate le difformità rispetto all'autorizzazione rilasciata.

Con sentenza parziale 16 aprile 2019, n. 571, è stata confermata l'interpretazione normativa sostenuta dalle amministrazioni intimate. L'autorizzazione all'escavazione deve ritenersi valevole nei soli siti di escavazione da essa individuati e non si estende all'intera area a destinazione estrattiva che è nella disponibilità del gestore della cava. Inoltre, è stato statuito che non sono ammissibili varianti in sanatoria poiché il controllo sull'utilizzo della risorsa marmo non può che essere preventivo, e non successivo. Tanto statuito, però, il Collegio rileva una problematica di costituzionalità nella legislazione regionale.

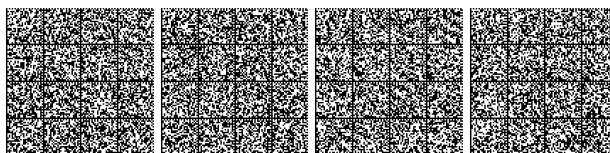
L'autorizzazione prevede un limite massimo di volumetria di materiale escavabile con riferimento ai singoli siti estrattivi; la legislazione regionale, precisamente l'art. 23, comma 1, lettera *a*) della legge regionale n. 35/2015, stabilisce però un margine di tolleranza nella misura di 1.000 m³: ne segue che il superamento della volumetria autorizzata contenuto entro tale limite non necessita di una nuova autorizzazione, ma obbliga l'impresa unicamente ad inoltrare una segnalazione certificata di inizio attività senza configurare una fattispecie di escavazione in assenza di titolo, cui conseguirebbe la grave sanzione della decadenza dall'autorizzazione a carico dell'impresa.

Il fatto è che, come rappresentato dalla ricorrente senza contestazione sul punto, il lavoro di escavazione del marmo non è esattamente programmabile a priori. In linea generale, una corretta progettazione ed un'efficace direzione lavori sono in grado, rispettivamente, di prevenire e risolvere le problematiche che emergono nel corso degli scavi ma non si può escludere che, per fatti imprevedibili anche con la diligenza professionale, nel corso delle lavorazioni nasca l'esigenza di procedere rapidamente all'aumento della volumetria di scavo. Si può pensare alla necessità di rafforzare una parete nella cava a cielo aperto o di abbassare la quota di una galleria, rispetto a quanto progettato, per evitare il rischio di crolli. È quindi ragionevole che all'escavatore venga concesso un margine di tolleranza entro il quale procedere a variazioni in aumento delle volumetrie autorizzate, senza dover attendere i tempi del nuovo procedimento autorizzatorio. Appare però irragionevole la predeterminazione legislativa di un limite quantitativo valido in linea generale per tutte le cave, a prescindere dalle dimensioni di ciascuna di esse.

Il limite di 1.000 m³ può essere sufficiente ad affrontare gli imprevisti in una cava di dimensioni modeste, ma può rivelarsi del tutto insufficiente con riguardo ad una cava di dimensioni ampie. Si tratta di situazioni differenti tra loro che il legislatore regionale invece, ai fini che qui interessa, tratta in modo eguale. Un conto infatti è una cava con fronte pari, ad esempio, a metri 500; altro conto è la cava con fronte esteso per chilometri: in quest'ultima si può ragionevolmente ritenere che sia facile arrivare, si ripete per fatti anche non addebitabili all'escavatore, a colmare il margine di tolleranza oggi vigente o addirittura a superarlo anche senza averne la percezione, e ciò comporta la gravissima conseguenza della decadenza dall'autorizzazione.

La questione è rilevante al fine del decidere poiché i provvedimenti impugnati si fondano sul superamento, da parte della ricorrente, di tale limite quantitativo di tolleranza negli scavi.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, è orientamento costante della Corte costituzionale (fin dalla sentenza n. 53/1958) quello secondo cui costituisce violazione del principio di eguaglianza il fatto di parificare



situazioni oggettivamente diverse; mentre per contro non sussiste detta violazione laddove una diversità di disciplina corrisponda ad una diversità di situazioni, sempre con il limite generale dei principi di proporzionalità e ragionevolezza (Corte costituzionale nn. 79/2016 e 85/2013). Si ha quindi violazione del principio di uguaglianza ogni qualvolta la legge, senza un ragionevole motivo, prevede un trattamento eguale in situazione diverse (Corte costituzionale n. 125/1977; 48/1977; 135/1976). Nel caso in esame non appare ragionevole che a fronte della diversità delle dimensioni delle cave la legislazione regionale toscana preveda un limite di tolleranza generale negli scavi, rispetto ai volumi autorizzati, espresso in termini quantitativi anziché in termini proporzionali alle dimensioni di ciascun sito estrattivo.

Per questi motivi il Collegio ritiene di proporre d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 35/2015 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza in quanto prevede un medesimo trattamento per situazione diverse tra loro. Il processo deve quindi essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale, apparendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità esposta.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese è riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Sezione seconda) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera a) della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35, così come indicata in motivazione.

Sospende, per l'effetto, il giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità di cui alla questione data e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della giunta regionale toscana, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Toscana.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 2 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Rosaria Trizzino, Presidente;

Alessandro Cacciari, consigliere, estensore;

Nicola Fenicia, primo referendario.

Il Presidente: TRIZZINO

L'estensore: CACCIARI

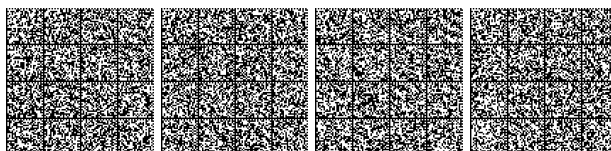
19C00227

N. 137

Ordinanza del 10 settembre 2018 del Tribunale di Napoli sull'istanza proposta da R.R.

Processo penale - Casellario giudiziale - Mancata previsione che nel certificato generale e nel certificato penale richiesti dall'interessato non siano riportate le iscrizioni della sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 186 del codice della strada che sia stato dichiarato estinto per esito positivo dello svolgimento del lavoro di pubblica utilità.

- Decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti), artt. 24 e 25.



TRIBUNALE DI NAPOLI

V SEZIONE PENALE

Il Giudice monocratico, dott. Concetta Cristiano;

In merito alla richiesta avanzata nell'interesse di R.R., nato a il 21 maggio 1968;

Letti gli atti del procedimento.

OSSERVA

In data 6 maggio 2014, R.R. veniva condannato dal Tribunale di S. Maria C.V. alla pena di mesi due di arresto e € 1500,00 di ammenda per il reato p. e p. dell'art. 186, comma 2, lettera c) C.D.S., con sanzione accessoria della sospensione della patente di guida per otto mesi; tale pena veniva convertita ai sensi dell'art. 186, comma 9-*bis* decreto legislativo n. 285/92 nel lavoro di pubblica utilità per due mesi e sei giorni; in data 13 ottobre 2015 il G.M. del Tribunale di S. Maria C.V. dichiarava estinto ai sensi dell'art. 186, comma 9-*bis* decreto legislativo n. 285/92 il reato di guida in stato di ebbrezza.

Il provvedimento di condanna veniva iscritto al casellario giudiziale ai sensi dell'art. 3 D.Pr. 313/2002 trattandosi di sentenza di condanna per una contravvenzione punita con pena alternativa.

L'istante, all'esito della declaratoria di estinzione del reato, chiedeva a questo Giudice la cancellazione della sentenza di condanna dai certificati generale e penale del casellario richiesti dall'interessato, in subordine eccepiva l'illegittimità costituzionale degli articoli 24 e 25 D.Pr. n. 313/2002 nella parte in cui non prevedono la non annotazione della sentenza di condanna che ha applicato il lavoro di pubblica utilità per il reato di cui all'art. 186 cod. strada, reato poi dichiarato estinto a seguito della positiva conclusione del lavoro sostitutivo.

Ritiene il Giudice che, contrariamente a quanto invocato dal richiedente, la normativa in vigore non supporti affatto la cancellazione richiesta.

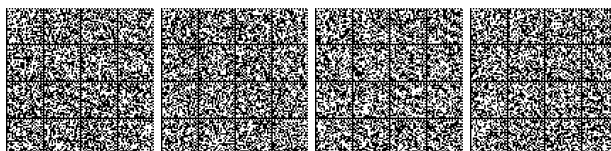
L'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 313/2002, come modificato dalla legge 28 aprile 2014, n. 67, prevede infatti che nel casellario giudiziale debbano essere iscritte le sentenze di condanna per le contravvenzioni punite con pena alternativa (lettera a). Parimenti l'art. 5 del D.Pr. citato non annovera tra le iscrizioni eliminabili quelle relative ai reati dichiarati estinti a seguito di positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai sensi dell'art. 186, comma 9-*bis*, decreto legislativo n. 285/92.

Gli articoli 24 e 25 del medesimo decreto nel disciplinare i servizi certificativi del casellario e nell'annoverare i provvedimenti che non debbono essere menzionati nel «Certificato generale del casellario giudiziale richiesto dall'interessato» (art. 24) e nel «Certificato penale del casellario giudiziale richiesto dall'interessato» (art. 25) non annoverano, fra gli altri, l'ordinanza con la quale è dichiarata l'estinzione del reato a seguito del positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità. Ebbene, il giudicante ritiene che la questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione di ambedue le norme appena richiamate, nella parte in cui non prevedono che nel certificato generale del casellario giudiziale e nel certificato penale chiesti dall'interessato non siano riportate le ordinanze di tale genere sia di primaria rilevanza nell'ambito del presente procedimento e non sia manifestamente infondata.

Quanto alla rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale, il giudice osserva di essere chiamato ad esercitare una effettiva ed attuale *potestas decidendi* proprio in relazione alle norme sospettate di incostituzionalità, venendo le stesse in rilievo nell'ambito del procedimento di esecuzione instaurato dal Ranucci per ottenere la cancellazione dell'iscrizione ritenuta - a parere di chi scrive, giustamente - pregiudizievole. Ove la questione non fosse prospettata, questo giudice dovrebbe infatti respingere la richiesta formulata atteso che, come già precisato, gli articoli 24 e 25 non contemplano l'ordinanza e la sentenza ridette fra le eccezioni alle iscrizioni esistenti nel casellario da riportarsi nei certificati a richiesta dell'interessato e che appare evidentemente impossibile, stante la tassatività della elencazione contenuta nelle norme tacciate di incostituzionalità, addivenire ad una interpretazione conforme, a meno di non cedere ad una manipolazione additiva delle previsioni relative a casi analoghi espressamente contemplati fra le «eccezioni» previste dai due articoli.

E noto, infatti, che «l'univoco tenore letterale della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (sentenza n. 78 del 2012).

È dunque evidente anche la non manifesta infondatezza della questione.



La mancata elencazione dell'ordinanza che dispone la estinzione del reato per positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai sensi dell'art. 186, comma 9-*bis* decreto legislativo n. 285/92 fra i provvedimenti esistenti nel certificato del casellario giudiziale che non devono essere indicati nel certificato generale e in quello penale richiesti dallo interessato presenta indubbi e, a parere della scrivente, evidenti profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Va invero evidenziato che la disciplina delineata è opposta a quanto stabilito dal legislatore per percorsi processuali che pure addivengono a provvedimenti definitivi non radicalmente diversi: sia l'art. 24 che l'art. 25 prevedono che non siano riportati nel casellario giudiziale, generale ed in quello penale, chiesti dall'interessato, le condanne per reati estinti a norma dell'art. 167, primo comma codice penale, i provvedimenti previsti dall'art. 445 del codice di procedura penale e i decreti penali, le condanne relativamente alle quali è stata definitivamente applicata l'amnistia, i provvedimenti giudiziari che hanno dichiarato la non punibilità ai sensi dell'art. 131-*bis* c.p.

Va rilevato, inoltre, che persino la sentenza di patteggiamento, anche a pena non sospesa, non avrebbe lasciato traccia nel certificato del casellario chiesto dall'interessato.

Eppure la pronuncia di detta sentenza prevede non un giudizio di colpevolezza in senso stretto, ma una semplice valutazione di insussistenza di una situazione che invece imporrebbe una sentenza ai sensi dell'art. 129 codice di procedura penale, (articoli 444, secondo comma, e 464-*quater*, primo comma, codice di procedura penale ulteriore profilo che evidenzia un trattamento difforme a fronte di scelte processuali che prevedono percorsi e valutazioni non altrettanto difformi.

Nè può tacersi che per lo stesso ipotetico episodio criminoso esitato nella declaratoria di estinzione del reato per esito positivo del lavoro di pubblica utilità - considerati i limiti edittali - il soggetto avrebbe potuto usufruire, all'esito del procedimento, della sospensione condizionale nonché della non menzione nel certificato del casellario giudiziale con il risultato di andare esente da pena e di mantenere pulita la propria fedina penale, e tutto senza dover sottostare alle prescrizioni e alle prestazioni riparatorie previste dal lavoro di pubblica utilità.

A parere di questo giudice l'irrazionalità delle attuali previsioni deriva ancora dal raffronto con la disciplina relativa ai provvedimenti giudiziari che dichiarano la non punibilità ai sensi dell'art. 131-*bis* codice penale, per i quali l'art. 4, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, ha espressamente previsto la non menzione alle lettere *f-bis*) di ambedue le disposizioni censurate, con l'effetto che fra i provvedimenti del casellario giudiziale che, quindi, non devono essere riportati nel certificato generale e in quello penale richiesti dall'interessato sono oggi annoverati anche i provvedimenti giudiziari che hanno dichiarato la non punibilità ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale.

Il raffronto fra i due istituti appare doveroso ove se ne evidenzino tratti di sostanziale sovrapposibilità.

Da quanto appena illustrato consegue che la mancata previsione dell'ordinanza che dichiara estinto il reato per positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nell'elencazione contenuta agli articoli 24 e 25 non può che risultare irragionevole ed in contrasto con art. 3 Costituzione.

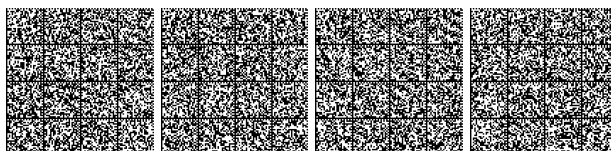
Lo stesso fatto per il quale l'imputato chieda ed ottenga la conversione della pena nel lavoro di pubblica utilità potrebbe infatti, in ipotesi, essere considerato di particolare tenuità dal giudice all'esito del processo - o anche prima di esso, ex art. 469 comma 1-*bis* codice di procedura penale - con la conseguenza che non ve ne sarebbe traccia nel casellario.

I profili di ingiustificata divergenza fra i distinti trattamenti riservati ai due istituti nella disciplina del casellario emergono, a maggior ragione, ove si consideri che l'estinzione del reato per positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità presuppone uno o più comportamenti positivi dell'imputato che, per ottenere la declaratoria di estinzione del reato, si impegna nella prestazione di attività non retribuita a favore della collettività.

Il giudicante ritiene, dunque, che l'attuale disciplina, come sopra descritta, rechi altresì un contrasto indelebile con l'art. 27, comma 3, Costituzione.

È noto, infatti, che l'ingiustizia delle conseguenze legate alle proprie azioni è di ostacolo alla funzione rieducatrice alla quale è finalizzato l'intervento statale per il tramite della sanzione penale, con considerazioni che devono essere estese anche agli effetti penali del provvedimento in discorso.

Il presente procedimento deve dunque essere sospeso e i relativi atti devono essere trasmessi alla Corte costituzionale.



P.Q.M.

Letti gli articoli 134 Costituzione e 23, legge n. 87/1953;

Solleva questione di legittimità costituzionale in relazione agli articoli 24 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 313 del 14 novembre 2002 in relazione agli articoli 3 e 27, comma 3, Costituzione, nella parte in cui non prevedono che nel certificato generale del casellario giudiziale e nel certificato penale chiesti dall'interessato non sia riportata l'ordinanza che dichiara l'estinzione del reato ai sensi dell'art. 186, comma 9-bis, decreto legislativo n. 285/92

Sospende il presente procedimento e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di propria competenza e, in particolare, per la notificazione della presente ordinanza al pubblico ministero, all'istante, al suo difensore e al Presidente del Consiglio dei ministri, disponendo che la stessa sia altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Napoli, 10 settembre 2018

Il Giudice: CRISTIANO

Il Giudice monocratico, dott. Concetta Cristiano;

Letta l'ordinanza di remissione alla Corte costituzionale del 10 settembre 2018 relativa al procedimento camerale n. 113/17 C.C.

Rilevato che per mero errore materiale è stata indicata nel corpo dell'ordinanza quale data di nascita dell'imputato il giorno «21.5.68» anziché «1.7.88».

P.Q.M.

Dispone correggersi la data di nascita dell'imputato nel corpo dell'ordinanza datata 10 settembre 2018 come segue: laddove è scritto «21.5.68» si intenda «1.7.88».

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Napoli, 1° ottobre 2018

Il Giudice: CRISTIANO

19C00228

N. 138

*Ordinanza del 22 gennaio 2019 del Tribunale amministrativo regionale
per l'Emilia Romagna - Sezione di Parma sul ricorso proposto da P. R. e A. M.*

Edilizia ed urbanistica - Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Previsione che la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili - Possibilità per gli interessati di sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, di esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

– Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), art. 19, comma 6-ter.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'EMILIA ROMAGNA

SEZIONE STACCATA DI PARMA

SEZIONE PRIMA

ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 5 del 2018, proposto da:
R. P. e M. A., rappresentati e difesi dagli avvocati Paolo Piva e Antonio Andreoli, domiciliati presso lo studio del primo in Parma, viale Toschi, 4;

Contro C. di F., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Masi, domiciliato presso il suo studio in Parma, via Mistrali, 4 nei confronti di S.M., non costituita in giudizio per l'annullamento:

della comunicazione del C. di F. del 6 novembre 2017, a firma del responsabile del servizio geom. F., avente ad oggetto «Trasmissione verbale di sopralluogo in immobile sito in via ...»;

del presupposto verbale di sopralluogo del 3 novembre 2017 del C. di F. relativo all'immobile sito in via ..., sottoscritto dal funzionario resp. arch. F.;

della SCIA n. 256/2016 del 6 dicembre 2016 avente ad oggetto un intervento di ristrutturazione di unità immobiliare sita a F. in Via ... di proprietà della sig.ra M. S.;

della SCIA n. 31/2017 del 21 febbraio 2017 avente ad oggetto un intervento di ristrutturazione edilizia di unità immobiliari site a F. in Via ... di proprietà dei signori M. S. e M. M.;

della comunicazione del C. di F. 31 ottobre 2017 a firma del dirigente arch. G. (per quanto occorrer possa);

di ogni altro atto o provvedimento comunque connesso, dipendente o conseguente rispetto ai provvedimenti espressamente impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di C. di F.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2018 il dott. Roberto Lombardi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, del codice del processo amministrativo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso collettivo depositato in data 9 gennaio 2018 i signori R. P. e M. A., proprietari di un appartamento al piano terreno dell'immobile condominiale descritto in epigrafe, hanno chiesto l'annullamento delle due SCIA presentate in data 6 dicembre 2016 e 21 febbraio 2017 dalla loro condomina signora M., evidenziandone l'asserita illegittimità e censurando la condotta del C. di F., per il mancato annullamento dei titoli edilizi in autotutela.

I ricorrenti hanno chiesto altresì l'annullamento del verbale di sopralluogo effettuato in data 31 ottobre 2017 presso l'immobile interessato (sito in F., alla Via ...) e della comunicazione con cui il Comune convenuto, in data 6 novembre 2017, aveva trasmesso detto verbale.

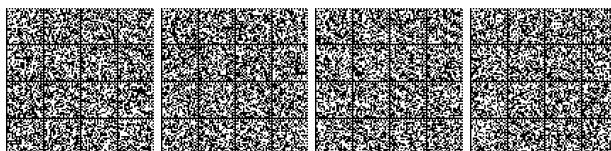
Tali atti erano stati adottati dall'amministrazione a seguito della «segnalazione di presunto abuso edilizio e di irregolarità nella presentazione di SCIA edilizie» trasmessa in data 26 ottobre 2017 al C. di F. per conto dei signori P. e A.

Nel merito, i ricorrenti hanno proposto i seguenti motivi di ricorso:

1. il progetto edilizio contestato avrebbe previsto una sopraelevazione della gronda e del colmo di circa 16 centimetri, in contrasto con quanto prescritto dall'art. 80 del RUE del C. di F.;

2. la modificazione dell'altezza interna di 16 centimetri avrebbe comportato anche un aumento dell'altezza esterna, in contrasto con quanto previsto dall'art. 2 della legge regionale dell'Emilia Romagna n. 11 del 1998;

3. la distanza, inferiore a dieci metri, esistente tra il fabbricato oggetto del progetto edilizio e il fabbricato adiacente, avrebbe dovuto impedire ogni maggiore altezza, ai sensi dell'art. 9 del decreto ministeriale n. 1444/1968;



4. la giustificazione dell'amministrazione resistente - secondo cui la maggiore altezza accertata di circa 12 cm rientrerebbe nella possibilità di realizzare un cordolo strutturale di 25 cm senza che questo possa costituire aumento di altezza - sarebbe erronea, in quanto, da un lato, il decreto ministeriale del 14 gennaio 2008 impedirebbe la considerazione dell'inserimento del cordolo sommitale quale sopraelevazione soltanto per ciò che riguarda la tipologia di verifica da applicare ai fini sismici, dall'altro, il richiamo al contenuto del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 non consentirebbe comunque di derogare alle altre normative edilizie ma potrebbe essere applicato solamente nei casi in cui sia rispettata la distanza dai confini, la visuale libera e il distacco tra i fabbricati;

5. entrambi i titoli edilizi si esporrebbero ad alcuni rilievi sotto il profilo delle autorizzazioni condominiali, rilievi consistenti, per quanto riguarda la SCIA n. 256/2016, in variazioni non consentite su tipologia e inclinazione del cornicione e in un'opera complessiva di intervento non qualificabile come manutenzione straordinaria, e, per quanto riguarda la SCIA n. 31/2017, in variazioni costituenti novazione prospettica che avrebbero potuto essere eseguiti soltanto con l'autorizzazione della totalità dei condomini;

6. l'intervento progettato costituirebbe una vera e propria sopraelevazione, come tale non attuabile tramite una mera presentazione di SCIA, così come avallato a seguito del sopralluogo dal C. di F., ma autorizzabile soltanto una volta verificato il rispetto delle distanze e acquisite le necessarie certificazioni sulla sicurezza e sulla sismica.

Si è costituita l'amministrazione convenuta, che ha chiesto il rigetto del ricorso, e la Sezione, dopo la rinuncia alla proposta domanda cautelare, ha disposto una verifica tecnica, affidando l'incarico al Servizio controllo abusi edilizi del Comune di Parma, e sottoponendo al verificatore i seguenti quesiti:

1. se il progetto edilizio contestato avesse effettivamente previsto una sopraelevazione della gronda e del colmo di circa 16 centimetri;

2. se, ad ogni modo, tale progetto si sia posto in contrasto con quanto prescritto dall'art. 80 del RUE del C. di F., nella versione vigente all'epoca dell'intervento;

3. se la contestata modificazione dell'altezza interna di 16 centimetri ha comportato anche un aumento dell'altezza esterna, in ipotetico contrasto con quanto previsto dall'art. 2 della legge regionale dell'Emilia Romagna n. 11 del 1998;

4. se la distanza esistente tra il fabbricato oggetto del progetto edilizio e il fabbricato adiacente è effettivamente inferiore a dieci metri, e quale rilevanza abbia tale circostanza qualora accertata - rispetto alle opere edilizie concretamente poste in essere;

5. se la giustificazione dell'amministrazione resistente - secondo cui la maggiore altezza accertata di circa 12 cm rientrerebbe nella possibilità di realizzare un cordolo strutturale di 25 cm senza che questo possa costituire aumento di altezza - sia da considerarsi corretta;

6. se risulti, in particolare, condivisibile l'interpretazione fornita dal C. di F. sulla disciplina contenuta nel decreto ministeriale del 14 gennaio 2008, nel senso che tale decreto impedirebbe sempre di considerare l'inserimento del cordolo sommitale quale sopraelevazione, e non soltanto per ciò che riguarda la tipologia di verifica da applicare ai fini sismici;

7. se risulti, più in generale, che siano state acquisite le necessarie autorizzazioni e certificazioni sulla sicurezza e sulla sismica.

Una volta depositata la relazione conclusiva del verificatore, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 21 novembre 2018.

DIRITTO

1.1. Il Collegio osserva, preliminarmente, che le considerazioni tecniche esposte dall'organismo pubblico incaricato della verifica - nella persona, quale delegato, dell'ing. Luciano Cervi - sono da ritenersi pienamente condivisibili in virtù dell'accurata ricostruzione della fattispecie esaminata e della corretta metodologia seguita, e sono così riassumibili:

1. le misurazioni effettuate in sede di sopralluogo hanno consentito di rilevare che in gronda vi è stata una sopraelevazione media di 15-16 cm, mentre la sopraelevazione in colmo è stata pari a 14 centimetri;

2. il progetto si pone in contrasto con le prescrizioni dell'art. 80 del RUE del C. di F. nella versione vigente al momento della presentazione della SCIA n. 256/2016;

3. la modificazione dell'altezza interna ha comportato anche un aumento dell'altezza esterna, che, secondo definizione, sulla base della documentazione risultante agli atti per lo stato di fatto ante-intervento e delle misurazioni effettuate in sede di sopralluogo, è quantificabile in circa cm 20;



4. la distanza esistente tra il fabbricato oggetto del progetto edilizio e il fabbricato adiacente sul lato est è inferiore a dieci metri, ma, nel caso di specie, l'intervento si sostanzia in un mero recupero della preesistenza, che legittimamente già non rispettava la prescrizione di distanza minima dal decreto ministeriale n. 1444/1968;

5. la maggiore altezza accertata (circa 20 cm) è contenuta nello spessore del cordolo sommitale realizzato, per cui tale intervento, sia ai fini dell'applicazione della normativa in materia sismica, che della classificazione dell'intervento edilizio, non si configurerebbe quale sopraelevazione dell'immobile e rimarrebbe nell'ambito della ristrutturazione edilizia;

6. il decreto ministeriale 14 gennaio 2008 (al paragrafo 8.4.1.) e il decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (ex art. 3, comma 1, lettera d), pur rimanendo ciascuno confinato nello specifico ambito di applicazione, risulterebbero di fatto coordinati nell'escludere la qualificazione di sopraelevazione per l'intervento di inserimento del cordolo sommitale, seppure con i limiti indicati espressamente nelle norme stesse, di modo che, nel caso di specie, il maggior volume dovuto all'aumento di sagoma in altezza pari a circa 30 cm non avrebbe dovuto essere computato ai fini della conformità urbanistica, e avrebbe potuto considerarsi compatibile con la classificazione dell'intervento in ristrutturazione edilizia — che non prevede aumenti di volumetria, in quanto derivante completamente da innovazioni finalizzate al miglioramento del comportamento antisismico del fabbricato;

7. sono state approntate le corrette procedure e prodotte le necessarie attestazioni e certificazioni sulla sicurezza e sulla sismica.

1.2. in diritto, occorre innanzitutto osservare che le due SCIA edilizie depositate dalla controinteressata sono equiparate dalla legge ad atti di iniziativa privata e non ad atti costitutivi, in quanto confluenti nel silenzio serbato su di essi dall'amministrazione, di corrispondenti provvedimenti autorizzatori impliciti; non sono pertanto provvedimenti di cui è possibile ottenere l'annullamento.

Gli altri due atti impugnati dai ricorrenti sono invece un verbale di sopralluogo e la comunicazione in via amministrativa di tale verbale; con essi il Comune convenuto ha verificato la conformità tra il progetto edilizio presentato e i lavori eseguiti, così come richiesto dai ricorrenti, decidendo di non intervenire in autotutela, posto che era già decorso il termine per l'esercizio dei poteri di inibitoria di cui ai commi 3 e 6-bis dell'art. 19 della legge n. 241/1990.

In particolare, nella segnalazione di presunto abuso edilizio del 26 ottobre 2017, e cioè a distanza di otto mesi dal deposito della seconda SCIA, i ricorrenti (terzi interessati) hanno denunciato le seguenti circostanze di rilievo:

il rifacimento della copertura condominiale prevedeva anche la realizzazione di un lucernario da edificarsi in rialzo della copertura che non era stato autorizzato da tutti i condomini;

l'altezza interna del fabbricato, come indicata nel progetto, non era documentalmente provata;

l'altezza esterna realizzata era ben superiore a quella originaria del fabbricato;

le modifiche dei prospetti delle parti condominiali non erano state autorizzate da tutti i condomini.

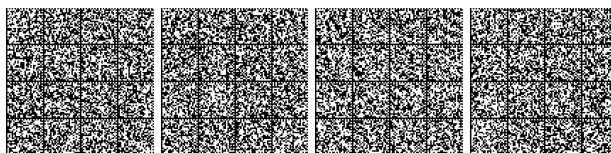
I ricorrenti chiedevano pertanto al Comune di annullare le segnalazioni certificate di inizio attività in quanto «frutto di dichiarazioni mendaci» e di eseguire un «immediato intervento di verifica delle altezze, in quanto notevolmente maggiorate, con richiesta di riduzione in pristino allo stato originario».

A fronte delle richieste degli interessati, l'amministrazione precedente, per mezzo del suo Servizio tecnico, ha effettuato un sopralluogo, le cui conclusioni sono state di sostanziale conformità ai titoli abilitativi delle opere eseguite, con riserva di approfondire ogni altra tematica in merito alla conformità dello stato di fatto dichiarato rispetto a quello originariamente esistente.

Nella successiva comunicazione di tale verbale di sopralluogo agli interessati, il Comune convenuto ne ha espressamente condiviso i contenuti.

Orbene, la domanda di annullamento delle SCIA, come già anticipato, è da considerarsi inammissibile, in quanto si tratta di atto sia soggettivamente che oggettivamente privato; d'altra parte, la non impugnabilità diretta di tali atti è stata espressamente prevista dal legislatore, che, con l'inserimento del comma 6-ter nell'art. 19 della legge n. 241/1990, ha stabilito che la SCIA e, in generale, le dichiarazioni di inizio attività «non costituiscono provvedimenti taciti (...)». Occorre a questo punto verificare se gli altri due atti impugnati dai ricorrenti (verbale di sopralluogo e comunicazione di tale verbale) possono essere considerati alla stregua di veri e propri provvedimenti, come tali direttamente annullabili. L'amministrazione convenuta è intervenuta su sollecitazione dei terzi a compiere le «verifiche» di cui al citato art. 19, comma 6-ter della legge n. 241/1990; tralasciando le contestazioni afferenti alle asserite mancate autorizzazioni condominiali — che sono state in ogni caso allegate alla SCIA e attengono, nella loro sostanza, a profili di natura privatistica che non risultano sindacabili in sede odierna, gli interessati avevano denunciato, primariamente, che l'altezza esterna realizzata fosse ben superiore a quella originaria del fabbricato.

In risposta a tale denuncia, i tecnici incaricati dal C. di F. hanno dichiarato la conformità ai titoli abilitativi delle opere eseguite e l'amministrazione comunale ha condiviso tali risultanze, facendole dunque proprie; si può dunque



affermare che la manifestazione di volontà contenuta nella comunicazione inviata ai ricorrenti in data 6 novembre 2017 costituisce un vero e proprio provvedimento di diniego rispetto all'intervento inibitorio o comunque in autotutela chiesto dai privati.

Sussiste peraltro anche un profilo di inerzia nella condotta tenuta dall'amministrazione, costituita dal rinvio ad ulteriori approfondimenti per ciò che concerne la conformità dello stato di fatto dichiarato rispetto a quello originariamente esistente.

Riguardo a tale profilo di inerzia questo tribunale può astrattamente accertare nella presente sede la fondatezza della pretesa dei ricorrenti — con riqualificazione della proposta azione di annullamento, seppure entro i limiti previsti dall'art. 31, comma 3 del codice del processo amministrativo, e in ossequio al disposto di cui all'ultimo periodo del citato comma 6-ter dell'art. 19 della legge n. 241/1990, come verrà meglio chiarito successivamente.

2.1. Venendo al merito, risulta corretta da un punto di vista meramente empirico la contestazione secondo cui l'accertata modificazione dell'altezza interna dell'immobile in esame ha comportato anche un aumento dell'altezza esterna, aumento che, sulla base della documentazione risultante agli atti per lo stato di fatto ante-intervento e delle misurazioni effettuate in sede di sopralluogo, è quantificabile in circa cm 20.

Tale maggiore altezza è peraltro contenuta nello spessore del cordolo sommitale realizzato, di modo che, qualora si voglia aderire alla tesi secondo cui l'intervento di inserimento del citato cordolo sommitale esclude la qualificazione di sopraelevazione, le opere eseguite dovrebbero considerarsi compatibili con la classificazione dell'intervento quale ristrutturazione edilizia (che non prevede aumenti di volumetria).

La difesa dei ricorrenti ha contestato le conclusioni del verificatore rimarcando l'aumento in altezza del cornicione di 65 cm e l'entità della variazione della sagoma in aumento che, anche a dire dello stesso verificatore, è quanto meno di 30 cm, quindi superiore rispetto all'aumento di altezza assorbito dal cordolo sommitale.

Nella relazione dell'ing. Cervi, peraltro, è stato spiegato — con motivazione congrua e ritenuta dal Collegio convincente, sia sotto un profilo razionale che sotto un profilo tecnico — che l'altezza della fronte o della parete esterna dell'edificio *de quo*, dovendosi considerare delimitata secondo quanto descritto dalle DTU di cui all'allegato II alla d.g.r. n. 922 del 2017, era variata in aumento dai precedenti 12 metri e 35 centimetri agli attuali 12 metri e 64 centimetri; i circa 30 cm di differenza sono a loro volta imputabili per cm 20 all'aumento di altezza del fronte del fabbricato e per cm 10 al maggior spessore delle travi della copertura, le quali, peraltro, secondo la definizione delle norme tecniche sopra richiamate, non rientrano nel computo del citato aumento di altezza.

Conseguentemente, la tesi dei ricorrenti, secondo cui l'esecuzione delle opere avrebbe determinato un'altezza esterna dell'edificio superiore a quella dovuta all'inserimento del cordolo sommitale, deve ritenersi infondata.

Sotto un profilo giuridico, invece, è fondata la contraria tesi esposta dal C. di F., e ripresa dal verificatore, secondo cui l'aumento di volume causato dall'inserimento di un cordolo sommitale, in virtù della sua funzione migliorativa della tenuta antisismica dell'edificio, costituisce, ai sensi del combinato disposto costituito dal decreto ministeriale del 14 gennaio 2008 e dall'art. 3, comma 1, lettera *d*) del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, innovazione necessaria che non costituisce sopraelevazione in senso tecnico e che non inficia la definizione di ristrutturazione edilizia attribuibile, in conformità con il progetto presentato, alle opere eseguite.

Risulta pertanto definitivamente accertato che l'altezza esterna del fronte dell'edificio interessato dai lavori non ha comportato sopraelevazione dell'immobile ed è dunque restata entro i limiti per i quali è ammesso intervento edilizio tramite semplice SCIA.

Ne consegue anche che il fatto che la distanza esistente tra il fabbricato ristrutturato e quello adiacente sia effettivamente inferiore a 10 metri non rileva ai fini della presunta violazione del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, sostanziandosi, come visto, l'intervento realizzato in un mero recupero della preesistenza.

Il divieto di realizzare tra gli edifici che si fronteggiano distanze inferiori a dieci metri riguarda infatti soltanto le nuove costruzioni, cui non è assimilabile, come visto, la struttura risultante dall'intervento edilizio in esame.

2.2. Risulta invece accertata, anche secondo il verificatore, la prospettata violazione dell'art. 80 del RUE vigente all'epoca della presentazione della SCIA, in quanto il recupero a fini abitativi del sottotetto esistente risulta avvenuto tramite illegittima modificazione in aumento sia dell'altezza di gronda (tra i 10 e i 13 cm) che dell'altezza di colmo (circa 10 cm).

2.3. È infine da considerarsi non sorretta da interesse la censura tecnica afferente alla previsione nel progetto di un abbaino emergente dal profilo di copertura, in contrasto con l'art. 80, comma 6 del citato RUE, in quanto in fase esecutiva è stata realizzata una soluzione tecnica diversa e conforme alle prescrizioni della norma di riferimento, che per le sue caratteristiche di realizzazione preclude qualsivoglia intervento successivo e conseguente al progetto presentato.

2.4. Riepilogando, dunque, il Collegio ritiene di dovere respingere tutti i motivi di ricorso, in quanto infondati o inammissibili, nei sensi sopra descritti, fatta eccezione per quello afferente alla violazione della norma regolamentare



che vietava, all'epoca della presentazione della SCIA, la modificazione delle altezze di colmo e di gronda nel caso di interventi edilizi per il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti.

Risulta dunque accertata l'illegittimità *in parte qua* della posizione negativa o comunque di inerzia tenuta dal C. di F. sulla richiesta di verifica degli interessati, cui consegue l'obbligo da parte dell'amministrazione convenuta di provvedere in merito.

3.1. Con riferimento peraltro al contenuto concreto dell'obbligo posto a carico del C. di F. a seguito dell'effetto conformativo derivante della presente sentenza, il Collegio deve specificarne natura e limiti.

Si tratta cioè di stabilire se l'accertamento giudiziale compiuto nel caso di specie costringa l'amministrazione resistente a rimuovere *sic et simpliciter* gli eventuali effetti dannosi dell'attività edilizia illegittimamente intrapresa, ai sensi del comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, oppure le imponga l'obbligo di adottare i provvedimenti previsti dal citato comma 3 soltanto in presenza delle condizioni previste dall'art. 21-*nonies* della legge sul procedimento amministrativo.

Il Collegio ritiene che il dato normativo deponga inequivocabilmente nel secondo senso.

Invero, non è possibile per il Collegio accertare anche la fondatezza della pretesa fatta valere in giudizio dai ricorrenti, nel senso di conformare la successiva attività dell'amministrazione ad un obbligo ineludibile di rimozione degli eventuali effetti dannosi derivanti dall'attività edilizia intrapresa, poiché risulta, ai sensi dell'art. 31, comma 3 del codice del processo amministrativo, che residuano ulteriori margini di discrezionalità esercitabili dal Comune convenuto.

Decorso, come avvenuto nel caso di specie, il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, come individuato dal comma 6-*bis* dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, l'amministrazione competente, in effetti, può (e deve) adottare i provvedimenti volti alla rimozione degli effetti dannosi soltanto in presenza delle condizioni previste dall'art. 21-*nonies* della legge appena citata per procedere all'annullamento di ufficio.

Al riguardo, il Collegio ritiene corretto tale orientamento, espresso in plurimi arresti dal Consiglio di Stato (*cf.*, tra le altre, sentenza n. 4610 del 2016), rispetto alla diversa tesi, secondo cui il potere sollecitato con l'azione del terzo avverso il silenzio sia sempre, in presenza di determinate condizioni, quello inibitorio e non quello di autotutela (*cf.*, tra le altre, Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sede di Milano, sentenza n. 2274 del 2016).

Invero, tale orientamento, pur mosso dal lodevole intento di non diminuire la tutela dei terzi lesi dalla attività edilizia intrapresa, non ha un fondamento normativo testuale, nell'attuale formulazione dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, e deve ricorrere ad una serie di «forzature» interpretative per delineare il complessivo regime impugnatorio di cui dispone il terzo che solleciti il potere inibitorio dell'amministrazione, una volta decorso il termine entro il quale l'amministrazione stessa avrebbe potuto intervenire senza essere costretta ad operare con i limiti dell'autotutela.

Sul punto, il Collegio condivide le perplessità espresse dal Tribunale amministrativo regionale della Toscana, nell'ordinanza n. 667 del 2017, con cui è stato rimesso alla Corte costituzionale il vaglio di legittimità dell'art. 19, comma 6-*ter* della legge n. 241/1990, per assenza di previsione espressa di un termine entro il quale il terzo deve sollecitare il potere inibitorio dell'amministrazione.

Il problema, tuttavia, non riguarda soltanto il termine per sollecitare il potere dell'amministrazione, come condivisibilmente rilevato dall'ordinanza appena citata, ma anche il tipo di procedimento attivato dal terzo (ovvero le cd. verifiche).

Quanto al termine, non vi è nessuna soluzione, tra quelle proposte dalla giurisprudenza che si è occupata della questione, fondata su di un adeguato riferimento normativa.

In particolare, sono da ritenersi non idonee a risolvere la problematica *de qua*:

la tesi secondo cui il termine concesso al controinteressato per presentare l'istanza sollecitatoria sarebbe lo stesso che la norma assegna all'amministrazione per l'esercizio del potere inibitorio ufficioso, in quanto il *dies a quo* di tale termine coincide con il «ricevimento della segnalazione» da parte dell'amministrazione, fase cui è del tutto estraneo il terzo;

la tesi che sostiene che la facoltà del controinteressato di proporre l'istanza inibitoria *ex art.* 19 comma 6-*ter* sarebbe soggetta al termine decadenziale di sessanta giorni (prendendo in prestito il termine processuale di impugnazione), in quanto vi è diversità ontologica tra la disciplina invocata (termine per le proposizioni di atto «processuale») e l'ambito di attività in esame (ricerca di termine per attivazione del privato in sede «amministrativa»);

la tesi che richiama il termine annuale di cui all'art. 31, comma 2, del codice del processo amministrativo, in quanto anche in questo caso si confonde un termine processuale (quello dell'art. 31 del codice del processo amministrativo) con un termine amministrativo (quello per la sollecitazione delle verifiche da parte della pubblica amministrazione).

Quanto alla sollecitazione del potere di verifica, risulta erronea, ad avviso del Collegio, la tesi secondo cui si tratterebbe dell'impulso all'avvio di un procedimento analogo a quello inibitorio di cui all'art. 19, comma 3 della legge n. 241/1990, per due ordini di motivi.



Invero, da un lato, l'amministrazione beneficerebbe inammissibilmente di una sorta di rimessione nei termini rispetto al procedimento attivato sulla base della segnalazione certificata, il cui limite temporale entro il quale intervenire con il potere repressivo (trenta giorni) è stato nel frattempo definitivamente superato.

Dall'altro, viene introdotto in via pretoria, seppure per apprezzabili motivi, un correttivo normativo per permettere al terzo controinteressato di sostituirsi all'amministrazione, tramite l'utilizzo in via mediata di un potere di azione non consentito al privato dall'ordinamento, in luogo dell'ordinario regime di impugnazione di un provvedimento lesivo.

La lettura del dato normativo testuale — e della *ratio legis* ad esso sottesa — induce invece ad arrivare ad altra ricostruzione del nuovo sistema di tutela del terzo attualmente vigente in materia di SCIA edilizia.

Innanzitutto, è pacifico ormai, a seguito dell'intervento esplicito del legislatore — che ha aderito alla tesi già in precedenza sposata sul punto dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che la segnalazione certificata non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita e non dà luogo in ogni caso ad un titolo costitutivo, ma costituisce un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge.

Si tratta sostanzialmente di attività libera, sulla quale però l'amministrazione, in virtù dell'interesse tutelato, conserva un potere di controllo più penetrante di quello ordinariamente esercitato sulle libertà garantite ai privati.

Risulta connaturata a tale nuova prospettiva giuridica una correlativa rimodulazione della tutela dei terzi dinanzi al giudice amministrativo; l'assenza di un provvedimento amministrativo, con il residuo di un mero potere di controllo *ex post* da parte dell'ente pubblico, condiziona espressamente la possibilità per i privati di paralizzare l'attività di altri privati radicando una controversia concernente l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, in aggiunta o in luogo degli ordinari rimedi esperibili dinanzi al giudice ordinario a tutela della proprietà e del possesso.

Secondo la *ratio legis*, dunque, le iniziative spettanti ai terzi interessati si riflettono interamente nei poteri esercitabili dall'amministrazione: se entro trenta giorni dal deposito della SCIA edilizia l'amministrazione non si è attivata, i terzi hanno azione, entro i termini di prescrizione ordinaria, per l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di verificare e manifestare (tramite provvedimento espresso) la sussistenza o meno delle condizioni previste dall'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, una volta che il giudice amministrativo abbia accertato l'astratta fondatezza delle censure tecniche avanzate dagli interessati.

Ne deriverà, a seconda delle conclusioni raggiunte ad esito della nuova verifica operata dall'amministrazione, l'adozione di un provvedimento che neghi motivatamente la possibilità di intervento in autotutela, oppure, al contrario, l'adozione di un provvedimento che ordini la rimozione degli effetti dannosi dell'attività edilizia intrapresa o diversa sanzione prevista dalle norme di settore.

Sotto altro profilo, il Collegio osserva che la disposizione di cui al comma 6-*ter* dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 introduce per legge un'ipotesi di inerzia sanzionabile della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 31, commi 1, 2 e 3 del codice del processo amministrativo; si rientra cioè in uno degli «altri casi previsti dalla legge», in cui «chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere» (art. 31, comma 1, sopra citato).

È stato cioè previsto un caso di obbligatorietà della risposta pubblica rispetto alla sollecitazione dei poteri di autotutela da parte del privato.

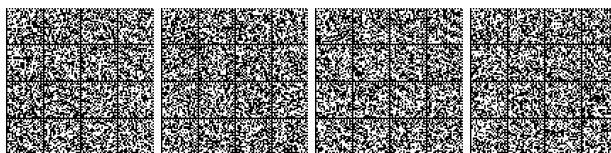
L'obbligo di provvedere, peraltro, una volta accertato, non può che portare ad un esercizio del potere conforme alle norme che regolano tale esercizio.

Se, pertanto, come nel caso di specie, sia decorso, alla data della sollecitazione del potere di verifica da parte del terzo, il termine entro il quale l'amministrazione avrebbe potuto vietare la prosecuzione dell'attività edilizia intrapresa e ordinare la rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, l'accertamento dell'obbligo di provvedere non può che costituire il presupposto per l'esercizio del potere di annullamento di ufficio di cui all'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990.

Correlativamente, il giudice non può conformare l'amministrazione ad una specifica condotta, né tanto meno condannarla all'emissione di un determinato provvedimento, dovendosi limitare ad accertare la sussistenza dell'inerzia e la necessità di un riesame, alla luce di un vaglio necessario e preliminare sulla fondatezza delle doglianze espresse dall'interessato, e in applicazione, per espresso rinvio legislativo, e seppure con i temperamenti del caso, dei primi tre commi dell'art. 31 del codice del processo amministrativo.

In altri termini, l'azione proposta dai terzi non cambia natura (azione di accertamento dell'obbligo di provvedere), qualunque sia il termine entro il quale viene proposta, e salvi gli effetti della prescrizione, ma a modificarsi sono i poteri successivamente esercitabili dall'amministrazione, e, prima ancora, i limiti di esercizio del potere di accertamento giurisdizionale.

D'altra parte, significativa conferma della correttezza della ricostruzione appena operata, è data proprio dalla circostanza che il legislatore abbia espressamente riconosciuto ai terzi interessati «esclusivamente» la possibilità di esperire l'azione di accertamento, con preclusione, dunque, non solo dell'accesso all'azione di annullamento, ma anche



della possibilità di proporre l'azione di condanna al rilascio di un provvedimento, *ex art.* 34, comma 1, lettera c) del codice del processo amministrativo.

Invero, se il procedimento attivato dal terzo leso da una SCIA illegittima fosse sempre e solo quello inibitorio e non quello di autotutela, sarebbe del tutto incomprensibile l'eliminazione dallo strumentario processuale a disposizione del ricorrente dell'unica azione che, una volta che non residuino margini di discrezionalità in favore dell'amministrazione procedente (come normalmente accade a seguito di riconoscimento giudiziale della doverosità dell'intervento repressivo), gli permetterebbe una tutela piena ed immediata.

Sotto altro, concorrente profilo, non è seriamente ipotizzabile uno scenario di tutela tanto asimmetrico da configurare da un lato l'eliminazione di ogni discrezionalità nella successiva esplicazione dei propri poteri da parte dell'amministrazione (intendendo il richiamo al comma 3 dell'art. 31 del codice del processo amministrativo come limitato al potere giudiziale di accertamento della fondatezza della pretesa, sempre e comunque), e dall'altro l'impossibilità per il ricorrente di ottenere anche una sentenza di condanna al rilascio del provvedimento richiesto.

È evidente, invece, che il richiamo esplicito al terzo comma dell'art. 31 del codice del processo amministrativo costringe il giudice ad interrogarsi, prima di procedere all'accertamento o meno della fondatezza della pretesa dedotta in giudizio, su quale sia la natura (discrezionale o vincolata) del potere ancora esercitabile dall'amministrazione.

In definitiva, il nuovo sistema di tutela del terzo leso da una SCIA edilizia illegittima è stato consapevolmente costruito nei termini di una ridotta forza processuale del controinteressato, e non può essere interpretato in modo diverso, e costituzionalmente orientato, se non tramite l'inammissibile costruzione pretoria di un regime impugnatorio sprovvisto di base normativa.

3.2. Questa soluzione, peraltro:

da un lato ha il pregio di depotenziare i dubbi di incostituzionalità sollevati dal Tribunale regionale amministrativo della Toscana con riferimento alla mancata previsione di un termine decadenziale per l'esercizio del potere sollecitatorio da parte del terzo — contemporaneamente evitando all'interprete la necessità di «forzare» altri dati normativi, previsti per differenti fattispecie, al fine di individuare il suddetto termine, in quanto la sollecitazione «privata» delle verifiche non effettuate può avvenire in ogni tempo dal deposito della SCIA, ma l'intervento repressivo dell'amministrazione, ad eccezione degli abusi edilizi più gravi, sanzionati in via autonoma dall'art. 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (secondo quanto condivisibilmente affermato dall'Adunanza plenaria n. 9 del Consiglio di Stato), e non legittimati dalla SCIA - la cui portata effettuale deve intendersi limitata ai soli interventi segnalati (*cf.* al riguardo, da ultimo, Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, sentenza n. 914 del 2018), deve sottostare a rigorosi limiti temporali e motivazionali, *ex art.* 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990; non si corre il rischio, così, di lasciare che il privato che avvia un'attività edilizia sottoposta a mera segnalazione certificata resti soggetto per un tempo indeterminato e *a priori* indefinibile ad un intervento repressivo dell'amministrazione;

dall'altro, espone la nuova disciplina prevista dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990 ad un dubbio di costituzionalità, nella misura in cui la stessa risulta non idonea a tutelare in modo efficace la sfera giuridica del terzo.

Sotto questo profilo, infatti, il Collegio osserva che il terzo ha innanzitutto l'onere, prima di agire in giudizio, di presentare apposita istanza sollecitatoria alla pubblica amministrazione, così subendo una procrastinazione del momento dell'accesso alla tutela giurisdizionale, e, quindi, un'incisiva limitazione dell'effettività della tutela giurisdizionale in spregio ai principi di cui agli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione.

Inoltre, e soprattutto, l'istanza è diretta ad attivare — qualora, come normalmente accade, siano già decorsi trenta giorni dall'invio della segnalazione, di cui ovviamente il terzo non ha diretta conoscenza — non il potere inibitorio di natura vincolata (che si estingue decorso il termine perentorio di legge), ma il c.d. potere di autotutela cui fa riferimento l'art. 19, comma 4, della legge n. 241/1990. Tale potere, tuttavia, è ampiamente discrezionale in quanto postula la ponderazione comparativa, da parte dell'amministrazione, degli interessi in conflitto, con precipuo riferimento al riscontro di un interesse pubblico concreto e attuale che non coincide con il mero ripristino della legalità violata.

Con il corollario, come detto, che nel giudizio conseguente al silenzio o al rifiuto di intervento dell'amministrazione, il giudice amministrativo non può che limitarsi ad una mera declaratoria dell'obbligo di provvedere, senza poter predeterminare il contenuto del provvedimento da adottare. Evidente risulta, allora, la compressione dell'interesse del terzo ad ottenere una pronuncia che impedisca lo svolgimento di un'attività illegittima mediante un precetto giudiziario puntuale e vincolante che non subisca l'intermediazione aleatoria dell'esercizio di un potere discrezionale.

In definitiva, se la lesione dell'interesse pretensivo del terzo è ascrivibile alla mancata adozione di un provvedimento inibitorio doveroso, è incongruo che la tutela debba riguardare l'esercizio del diverso e più condizionato potere discrezionale di autotutela.



3.3. Ne consegue che non è manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-*ter* della legge n. 241 del 1990, per violazione degli articoli 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, nella parte in cui consente ai terzi lesi da una SCIA edilizia illegittima di esperire «esclusivamente» l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e, cioè, soltanto dopo aver sollecitato l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione.

Per una tutela piena ed effettiva della loro posizione giuridica, infatti, i terzi interessati dovrebbero avere la possibilità di azionare gli ordinari rimedi giurisdizionali azionabili avverso le iniziative edilizie illecite altrui, qualunque sia la modalità di acquisizione del titolo legittimante, senza essere costretti a dovere richiedere, prima di agire, l'intermediazione dell'autorità pubblica, e senza essere soggetti, dopo avere agito in giudizio - per il mero decorso del tempo concesso all'amministrazione per attivare il potere inibitorio - ai forti limiti di tutela giurisdizionale derivanti dall'intermediazione aleatoria dell'esercizio del potere discrezionale di autotutela.

Al contrario, come visto, è evidente che il legislatore del 2011, introducendo il comma 6-*ter* in coda all'art. 19, ha consapevolmente precluso al terzo interessato l'unica possibilità di intervenire, tramite declaratoria giudiziale di illegittimità, sulla conclusione negativa del procedimento di controllo dei presupposti avviato dall'amministrazione a seguito della segnalazione certificata.

Tale possibilità di tutela era stata enucleata dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 15 del 2011, proprio al fine di non esporre il sistema ai profili di incostituzionalità in sede odierna dedotti, mediante l'assimilazione ad un provvedimento negativo *per silentium* della condotta di inerzia mantenuta dall'amministrazione allo spirare del termine previsto dalla legge per l'esercizio del potere inibitorio.

Ma la modifica legislativa, come visto, ha da un lato impedito al terzo la possibilità di esperire un'azione di natura impugnatoria o di condanna (gli interessati possono agire soltanto *ex art.* 31, comma 1, 2 e 3 del codice del processo amministrativo), dall'altro, mediante il richiamo espresso di tutti e tre tali commi, ha limitato la possibilità del giudice di accertare la fondatezza della pretesa ai soli casi di attività vincolata.

Tuttavia, quando il termine per l'esercizio del potere inibitorio è nel frattempo decorso - come avvenuto nel caso oggetto della presente controversia, l'obbligo accertabile in capo all'amministrazione è soltanto quello previsto dal comma 4 dell'art. 19 della legge sul procedimento amministrativo, secondo cui «l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-*nonies*».

Conseguentemente, il giudice adito non può predeterminare il contenuto del successivo provvedimento dell'amministrazione, con indubbia e inevitabile lesione del diritto del terzo ad una piena ed effettiva tutela giurisdizionale.

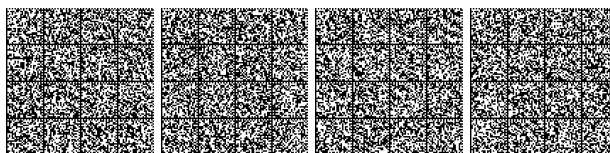
In altri termini, il legislatore ha congegnato un sistema tale da comprimere in giudizio l'esplicazione di tutte le facoltà giurisdizionali normalmente connesse alla posizione soggettiva di interesse legittimo pretensivo del soggetto leso da un comportamento illegittimo dell'amministrazione, escludendo la possibilità, tramite il rinvio ad un successivo esercizio del potere sempre e comunque discrezionale, che la violazione di tale interesse legittimo ottenga un'efficace e soddisfacente riparazione già dinanzi al giudice adito.

3.4. Quanto alla rilevanza sull'esito del presente giudizio, come anticipato, la decisione sulla questione di costituzionalità sollevata risulta indispensabile per consentire al Collegio di accertare anche la fondatezza della pretesa fatta valere in giudizio dai ricorrenti, nel senso di conformare la successiva attività dell'amministrazione ad un obbligo ineludibile di rimozione degli eventuali effetti dannosi derivanti dall'attività edilizia intrapresa.

Invero, se la disciplina dell'art. 19, comma 6-*ter* della legge n. 241 del 1990, così come ricostruita nella presente sentenza, è da ritenersi costituzionalmente legittima, il Collegio non può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio, né tanto meno condannare l'amministrazione al rilascio del provvedimento richiesto, residuando ulteriori margini di esercizio della discrezionalità in favore del Comune convenuto, derivanti dalle valutazioni da effettuare in sede di autotutela.

Se invece la disciplina dell'art. 19, comma 6-*ter* della legge n. 241 del 1990, così come ricostruita nella presente sentenza, è da ritenersi costituzionalmente illegittima — nel senso sopra indicato, il Collegio può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio, rientrandosi in un caso di attività vincolata o comunque non residuando ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e/o la necessità di adempimenti istruttori successivi alla pronuncia.

4.1. Conclusivamente, il Collegio ritiene rilevante ai fini del decidere, e non manifestamente infondata, la questione d'illegittimità costituzionale sollevata d'ufficio con riferimento al comma 6-*ter* dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 (ai sensi del quale «La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104»), per violazione degli articoli 3, 24, 103 e 113 della Costituzione,



nella misura in cui impedisce ai terzi lesi da una SCIA edilizia illegittima di ottenere dal giudice amministrativo una pronuncia di accertamento della fondatezza della pretesa dedotta in giudizio, con conseguente condanna o comunque effetto conformativo all'adozione dei corrispondenti provvedimenti, anche nel caso in cui sia decorso il termine concesso all'amministrazione per azionare il potere inibitorio di cui al comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990.

4.2. In punto di rilevanza della questione di costituzionalità sollevata, ferme restando le considerazioni svolte al paragrafo 3.4., l'applicazione della norma ritenuta incostituzionale costringerebbe il Collegio a limitarsi ad una mera declaratoria dell'obbligo dell'amministrazione di agire in autotutela, senza potere accertare la fondatezza della pretesa dedotta in giudizio e predeterminare il contenuto del provvedimento da adottare, dal momento che è ampiamente decorso il termine entro il quale l'amministrazione avrebbe potuto attivare il potere inibitorio.

4.3. Nel merito della questione di costituzionalità sottoposta a codesta Corte, ferme restando le considerazioni svolte ai paragrafi 3.2. e 3.3., il Collegio rimettente ritiene che il comma 6-ter dell'art. 19 della legge sul procedimento di amministrativo violi gli articoli 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevole limitazione del diritto alla tutela giurisdizionale, in quanto i ricorrenti in un giudizio amministrativo, portatori di un interesse legittimo pretensivo, paiono subire una discriminatoria compressione delle facoltà giurisdizionali ordinariamente offerte loro dal codice del processo amministrativo.

Invero, nel caso di specie, l'unica azione riconosciuta dal legislatore ai terzi lesi da una SCIA illegittima (azione di accertamento) non ha una portata piena ed effettiva ma è *a priori* condizionata, secondo le regole processuali di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo n. 104 del 2010, dal potere discrezionale che residua in capo al Comune resistente.

4.5. Sulla base delle su esposte considerazioni, il Collegio ritiene dunque necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, Sezione di Parma, non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, riqualificata la domanda di annullamento delle SCIA in azione di accertamento ex art. 31 del codice del processo amministrativo, lo respinge parzialmente, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter della legge n. 241 del 1990, in relazione agli articoli 3, 24, 103 e 113 della Costituzione.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria della sezione, la presente sentenza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti normativi vigenti in materia di privacy, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare ricorrenti e controinteressata.

Così deciso in Parma nelle camere di consiglio dei giorni 21 novembre 2018 e 16 gennaio 2019, con l'intervento dei magistrati:

Sergio Conti, Presidente;

Marco Poppi, consigliere;

Roberto Lombardi, primo referendario, estensore.

Il Presidente: CONTI

L'estensore: LOMBARDI



N. 139

Ordinanza del 17 aprile 2019 del Tribunale amministrativo regionale per le Marche sul ricorso proposto da Lega per l'abolizione della caccia - L.A.C. Onlus e WWF Italia ONG - Onlus, contro Regione Marche e Ambito territoriale di caccia Ancona 2.

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Marche - Controllo della fauna selvatica - Attuazione dei piani di abbattimento - Individuazione dei soggetti attuatori.

- Legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), art. 25, commi 2-*bis*, ultimo periodo, e 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LE MARCHE

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro 366 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Lega per l'abolizione della caccia L.A.C. Onlus e WWF Italia ONG Onlus, in persona rispettivi dei legali rappresentanti *pro-tempore*, rappresentate e difese dall'avv. Tommaso Rossi, con domicilio digitale come da Pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio, in Ancona, via Baccarini n.4;

Contro Regione Marche, in persona del Presidente *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Paolo Costanzi e Francesco Comi, con domicilio digitale come da Pec da registri di giustizia;

Nei confronti Ambito territoriale di caccia Ancona 2, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giovanni Fattorini e Daniele Carmenati, con domicilio digitale come da Pec da registri di giustizia;

Per l'annullamento previa sospensione:

A) per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

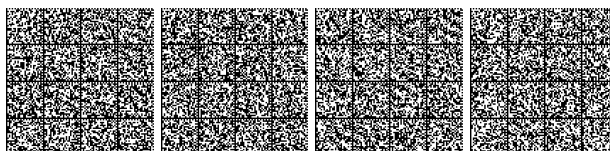
della deliberazione della giunta regionale n. 645 del 17 maggio 2018, avente ad oggetto «Legge regionale n. 7/1995, art. 25. Piano di controllo regionale del cinghiale anni 2018-2023», nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto, ivi compreso il documento istruttorio allegato alla presente delibera impugnata e l'Allegato A) parte integrante e sostanziale dell'atto in oggetto contenente il «Piano di controllo regionale del cinghiale 2018/2023» e di tutti i pareri degli organi competenti, nonché disapplicazione dell'art. 25, comma 3, Legge regionale Marche 5 gennaio 1995, n. 7, «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria», previo eventuale sollevamento da parte del tribunale adito di questione di legittimità costituzionale relativamente a detto articolo;

B) per quanto riguarda i motivi aggiunti:

della deliberazione di Giunta regionale Marche dell'8 novembre 2018, n. 1469, avente ad oggetto «Integrazione dell'Allegato A) della D.G.R. n. 645 del 17 maggio 2018, legge regionale n. 7/1995, art. 25. Piano di controllo regionale del cinghiale anni 2018/2023»;

nonché, per quanto occorrer possa:

del decreto del dirigente della P.F. Caccia e pesca nelle acque interne n. 490 del 22 ottobre 2018, avente ad oggetto «D.G.R. n. 645 del 17 maggio 2018, ad oggetto “Legge regionale n. 7/1995, art. 25 Piano di controllo regionale del cinghiale anni 2018-2023”. Approvazione del Piano operativo annuale dell'ambito territoriale di caccia AP — anno 2018»; del decreto del dirigente della P.F. Caccia e pesca nelle acque interne n. 491 del 22 ottobre 2018, avente ad oggetto «D.G.R. n. 645 del 17 maggio 2018, ad oggetto “Legge regionale n. 7/1995, art. 25 Piano di controllo regionale del cinghiale anni 2018-2023”. Approvazione del Piano operativo annuale dell'ambito territoriale di caccia FM — anno 2018»; del decreto del dirigente della P.F. Caccia e pesca nelle acque interne n. 492 del 22 ottobre 2018, avente ad oggetto «D.G.R. n. 645 del 17 maggio 2018, ad oggetto “Legge regionale n. 7/1995, art. 25 Piano di controllo regionale del cinghiale anni 2018-2023”. Approvazione del Piano operativo annuale dell'ambito territoriale di caccia AN1 e



AN2 — anno 2018»; del decreto del dirigente della P.F. Caccia e pesca nelle acque interne n. 493 del 22 ottobre 2018, avente ad oggetto «D.G.R. n. 645 del 17 maggio 2018, ad oggetto “Legge regionale n. 7/1995, art. 25 Piano di controllo regionale del cinghiale anni 2018-2023”. Approvazione del Piano operativo annuale dell’ambito territoriale di caccia MC1 e MC2 — anno 2018»; del decreto del dirigente della P.F. Caccia e pesca nelle acque interne n. 496 del 23 ottobre 2018, avente ad oggetto «D.G.R. n. 645 del 17 maggio 2018, ad oggetto “Legge regionale n. 7/1995, art. 25 Piano di controllo regionale del cinghiale anni 2018-2023”. Approvazione del Piano operativo annuale dell’ambito territoriale di caccia PSI e PS2 — anno 2018;

dei programmi operativi annuali redatti dai vari ambiti territoriali caccia presenti nella Regione Marche;

della deliberazione di Giunta regionale Marche n. 1103/2018, avente ad oggetto «Modifiche ed integrazione alla D.G.R. n. 645 del 17 maggio 2018, “Legge regionale n. 7/1995, art. 25 Piano di controllo regionale del Cinghiale anni 2018-2023”»;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti ed i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Marche e dell’Ambito territoriale di caccia Ancona 2;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 6 marzo 2019 il dott. Tommaso Capitano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

1. Le associazioni ricorrenti, premettendo di essere legittimate ad agire in giudizio in quanto esse, come risulta dai rispettivi statuti, sono titolari di un preciso interesse, sia materiale che morale, alla salvaguardia e tutela del patrimonio faunistico-ambientale e alla difesa della natura e dell’ecosistema:

con il ricorso introduttivo impugnano la deliberazione della Giunta regionale delle Marche n. 645 del 17 maggio 2018, avente ad oggetto «Legge regionale n. 7/1995 art. 25 Piano di controllo regionale del Cinghiale anni 2018-2023» e gli atti presupposti;

con i motivi aggiunti depositati il 16 gennaio 2019, impugnano invece la D.G.R. n. 1469 dell’8 novembre 2018, avente ad oggetto «Integrazione dell’Allegato A) della D.G.R. n. 645 del 17 maggio 2018, “Legge regionale n. 7/1995, art. 25 Piano di controllo regionale del Cinghiale anni 2018/2023”, nonché la D.G.R. n. 1103/2018 ed una serie di decreti con cui il dirigente della P.F. Caccia e pesca nelle acque interne della Regione Marche ha approvato i Piani operativi annuali (P.O.A.) elaborati dagli ambiti territoriali di caccia istituiti nelle province marchigiane».

2. Queste le censure sollevate con il ricorso introduttivo:

a) violazione e/o falsa applicazione dell’art. 19 della legge n. 157 del 1992 e conseguente violazione dell’art. 117, comma 2, lettera s), Costituzione, laddove vengono inclusi i «cacciatori» tra i soggetti abilitati al controllo della fauna selvatica nel territorio marchigiano. Illegittimità costituzionale dell’art. 25 della Legge regionale Marche n. 7 del 1995.

Al riguardo, le ricorrenti espongono che:

l’impugnata D.G.R. n. 645/2018, include anche gli «operatori muniti di licenza all’uopo espressamente autorizzati dalla provincia», tra i soggetti che possono attuare l’approvato Piano di controllo regionale del cinghiale 2018-2023, e ciò in forza di un errato richiamo al contenuto dell’art. 19, comma 2 della legge n. 157 del 1992. In realtà, questa disposizione prevede che tali piani siano attuati tassativamente soltanto dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali, che potranno a loro volta avvalersi dei proprietari o conduttori dei Fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza di caccia, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza di caccia. Non sono dunque inclusi i cacciatori o altri operatori muniti di licenza per l’esercizio venatorio;

la D.G.R. *in parte qua* si fonda però sul disposto dell’art. 25, comma 3 della Legge regionale Marche 5 gennaio 1995, n. 7 e successive modificazioni ed integrazioni, la quale, per questo specifico profilo, deroga alla normativa nazionale in senso peggiorativo rispetto al bene tutelato. Infatti l’art. 25 stabilisce che i piani di controllo della fauna selvatica sono attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle province, che possono avvalersi dei proprietari o conduttori dei Fondi su cui si attuano i piani purché muniti di licenza di caccia, nonché ove necessario delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza di caccia, nonché di operatori muniti di licenza all’uopo espressamente autorizzati selezionati attraverso appositi corsi di preparazione alla gestione faunistica. In sostanza, dunque, la norma regionale consente anche ai cacciatori, non inclusi fra i soggetti menzionati dall’art. 19 della legge n. 157 del 1992, di partecipare all’abbattimento di cinghiali in attuazione dei piani di controllo della fauna selvatica;

inoltre, il comma 2-*bis*, inserito dall’art. 25 della legge regionale 24 dicembre 2008, n. 37, poi modificato dall’art. 34, comma 4 della legge regionale 18 luglio 2011, n. 15, ha aggiunto la possibilità che la regione, per le finalità di controllo della popolazione di cinghiali in sovrannumero, autorizzi, sentito l’ISPRA, anche forme di prelievo (caccia, dunque, e non piani di controllo) esercitate in forma collettiva, quali braccata e girata, in tutte le zone e nei periodi pre-



clusi alla caccia, e a tal fine consente che ci si avvalga anche dei soggetti che abbiano conseguito l'abilitazione provinciale per esercitare la caccia al cinghiale in forma collettiva con priorità per i cacciatori residenti e dell'ATC interessato. Anche *in parte qua* l'art. 25 della legge regionale n. 7 del 1995 si pone in contrasto con la normativa nazionale di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

Le associazioni ricorrenti chiedono dunque al tribunale di sollevare la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), Costituzionale e della norma interposta di cui all'art. 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, delle predette disposizioni regionali, evidenziando, a tal riguardo che tali disposizioni, stante il loro tenore letterale, non appaiono suscettibili di interpretazione costituzionalmente orientata. Quanto alla rilevanza, le ricorrenti evidenziano che l'eventuale declaratoria di incostituzionalità dell'art. 25 della legge regionale n. 7 del 1995 e successive modificazioni ed integrazioni implicherebbe l'accoglimento del presente motivo di ricorso, e dunque la questione è rilevante *in re ipsa*. Quanto alla non manifesta infondatezza le ricorrenti richiamano alcune decisioni della Corte costituzionale relative a fattispecie del tutto sovrapponibili (da ultimo, sentenza n. 139 del 2017);

b) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 e dell'art. 25, Legge regionale Marche n. 7 del 1995. Eccesso di potere per difetto ed errore di motivazione e di istruttoria, per sviamento della causa tipica. Errore di presupposto in fatto ed in diritto, in ragione del mancato accertamento da parte dell'ISPRA dell'inefficacia dei metodi ecologici di controllo della fauna selvatica. Mancata valutazione e motivazione circa lo scostamento dal parere espresso dall'ISPRA sul piano.

Con questo secondo gruppo di censure le ricorrenti evidenziano che:

l'art. 25 della legge regionale n. 7 del 1995, prevede anzitutto che la regione (la quale, ai sensi della legge regionale n. 13 del 2015, ha ereditato le competenze in precedenza attribuite alle province), eserciti il controllo selettivo della fauna in sovrannumero mediante «cattura» (termine che va però interpretato alla luce dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, che utilizza il ben più ampio concetto di «metodi ecologici») ovvero, qualora l'ISPRA verifichi l'inefficacia degli altri metodi, mediante piani di abbattimento (comma 2). La legge statale di principio stabilisce dunque una rigida subordinazione dei piani di abbattimento alla preventiva utilizzazione dei metodi ecologici su parere dell'ISPRA, mentre l'abbattimento è permesso solo se l'ISPRA ha verificato l'inefficacia dei metodi ecologici;

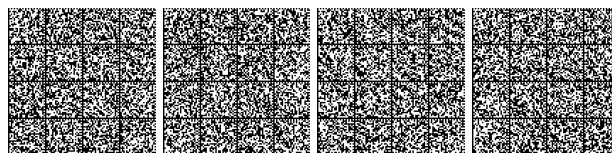
come ribadito in più occasioni anche dalla Corte costituzionale, la disposizione statale, in quanto preordinata alla preservazione della fauna, è inderogabile da parte della legislazione regionale (vedasi la sentenza n. 278 del 2012) ed essa assegna particolare valore all'intervento dell'ISPRA allo scopo di garantire l'osservanza di livelli minimi e uniformi di protezione ambientale. La priorità dei «metodi ecologici» rispetto ai piani di abbattimento deve essere dunque assicurata senza alcun tipo di eccezione e deroga da parte della legislazione regionale; dal momento che prescrive i piani di abbattimento senza che ci sia stata una verifica in concreto estesa a tutto il territorio interessato dal piano dell'inefficacia dei «metodi ecologici». La Regione Marche, quand'anche avesse valutato gli esiti dei metodi alternativi, ha omesso di dare conto di tale valutazione e, soprattutto, ha omesso di fornire i relativi dati all'ISPRA ai fini dell'espressione del parere di competenza;

peraltro, da un attento esame dei dati contenuti nel piano regionale impugnato (che riporta dati forniti dalle singole province riferiti al periodo 2012-2017) emerge la quasi totale assenza del ricorso ai «metodi ecologici» (quali trappole, recinzioni elettrificate, colture «a perdere», interventi con repellenti odorosi, recinzioni meccaniche, cannoncini dissuasori). Emerge altresì che, laddove i metodi ecologici sono stati utilizzati, essi hanno fornito buoni risultati, per cui la regione avrebbe dovuto semmai implementare il ricorso a tali metodi e solo in caso di accertata inefficacia di tale strategia avrebbe potuto prescrivere i piani di abbattimento;

la D.G.R. n. 645/2018, è illegittima anche per difetto di istruttoria e di motivazione, e ciò in considerazione dei contenuti e della natura del parere, sfavorevole, che l'ISPRA ha espresso sul piano. La regione, una volta richiesto il parere all'ISPRA, avrebbe dovuto modificare il piano secondo le indicazioni dell'istituto oppure discostarsene ma fornendo adeguata motivazione. La Regione Marche si è invece discostata *de plano* dal parere ISPRA nonché da quello espresso dalle polizie provinciali, senza motivare tale scelta;

c) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 25 della Legge regionale Marche n. 7 del 1995. Eccesso di potere per difetto ed errore di motivazione e di istruttoria, e per sviamento della causa tipica. Errore di presupposto in fatto ed in diritto in ragione del mancato accertamento del requisito fondamentale della «presenza in sovrannumero» della fauna oggetto del piano.

Con questo motivo le ricorrenti evidenziano che la D.G.R. impugnata è illegittima anche per il fatto che nella specie manca il presupposto fondamentale in presenza del quale l'art. 25 della legge regionale n. 7 del 1995 (in ciò dettando una normativa di maggior tutela rispetto alla legge quadro nazionale, cosa che è certamente permessa alle regioni) consente il controllo selettivo delle specie di fauna selvatica, cioè il «sovrannumero» delle stesse. Ciò è confermato dal documento istruttorio annesso alla D.G.R., in cui si afferma erroneamente che «... il piano in esame fonda il presupposto



degli interventi di controllo numerico del cinghiale, non sulla presenza più o meno elevata di individui di cinghiale ma sulla rilevanza dei danni che questi determinano alle produzioni agricole ...». E prosegue dicendo che «... l'aspetto di maggior interesse per individuare le aree di intervento è da ricercare nella quantità e distribuzione dei danni (...)». A ciò si aggiunga che in tutto il piano non vi è traccia di una analisi numerica e quantitativa sulla presenza del cinghiale nell'intero territorio regionale e neppure a livello provinciale, tale da poter consentire di affermare con certezza che la specie sia «in sovrannumero». Del resto, anche l'ISPRA, nel proprio parere, censurava la mancata indicazione delle modalità e tecniche di stima della popolazione del cinghiale utilizzate per ottenere i valori riportati;

d) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6, paragrafo 3 della direttiva 92/43/CEE («*habitat*»), dell'art. 5, comma 1, e dell'art. 6, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 e successive modificazioni ed integrazioni. Mancata effettuazione della valutazione di incidenza sul piano di controllo. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6, comma 2 del decreto legislativo n. 152 del 2006 per mancata sottoposizione a procedura di VAS del piano quinquennale di controllo. Eccesso di potere per carenza e/o illogicità della motivazione e per sviamento della causa tipica. Errore di presupposto in fatto ed in diritto.

3. Nell'atto di motivi aggiunti le ricorrenti premettono che con l'impugnata D.G.R. n. 1469/2018, dopo il capitolo 6 dell'Allegato A) della D.G.R. n. 645/2018, è stato inserito il capitolo 7, il quale prevede quanto segue: «7. Controllo numerico diretto del cinghiale 2018-2020 fino al 31 dicembre 2020, in via sperimentale e straordinaria, fermo restando tutto quanto contiene il piano di cui trattasi (DD.GG.RR. nn. 645/2018 e 1103/2018), l'attività di controllo numerico del cinghiale può essere effettuata dai proprietari o conduttori dei Fondi, al fine di contenere i danni agricoli, oltre a quanto già previsto (capitolo 3.2.1 e capitolo 3.2.2), attraverso cattura e/o abbattimento sui Fondi, in ogni fase del ciclo produttivo, l'esercizio venatorio ai sensi della legge n. 157/1992, secondo le seguenti modalità» (e di seguito sono elencate nel dettaglio tali modalità).

Queste le censure sollevate con l'atto di motivi aggiunti (la cui elencazione segue a quella dei motivi riportati al paragrafo 2.):

e) invalidità derivata da quella dei provvedimenti impugnati nel ricorso introduttivo;

f) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 e conseguente violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), Costituzionale. Violazione dell'art. 25, legge regionale n. 7 del 1995. Eccesso di potere per carenza e difetto di istruttoria e di motivazione e per sviamento della causa tipica.

Con questo gruppo di censure le associazioni ricorrenti evidenziano che:

la D.G.R. n. 1469/2018 amplia in maniera significativa sia le aree ed i tempi di intervento del controllo del cinghiale, sia i soggetti che possono effettuare tale controllo, in tal modo accentuando la violazione degli *standards* minimi di tutela imposti dalla legge n. 157 del 1992 già posta in essere con la D.G.R. n. 645/2018.

Infatti, in base alla D.G.R. n. 1469/2018 fino al 31 dicembre 2020 non ci saranno più limiti di alcun genere per quanto attiene alle modalità operative di intervento nelle diverse zone A, B o C che, invece, nella D.G.R. n. 645 erano normate in maniera articolata e differenziata per ogni tipo di zona.

Sarà, dunque, possibile sparare al cinghiale ventiquattro ore su ventiquattro tutti i giorni dell'anno, anche con fonti luminose, e sarà altresì consentito effettuare abbattimenti in tutte le aree A, B, C, senza più nessun prerequisite e senza che sia più necessaria l'adozione di tecniche di prevenzione, sia con il sistema dell'abbattimento da postazione sia con il sistema delle trappole/chiusini e successivo abbattimento.

Tutto ciò viene motivato nel documento istruttorio a causa delle preoccupazioni del mondo agricolo per la salvaguardia delle proprie attività a seguito della nota ordinanza cautelare n. 5165/2018 del Consiglio di Stato (che ha sospeso in parte l'efficacia del calendario venatorio 2018/2019 della Regione Marche). Tale motivazione è chiaramente strumentale e illogica, anche perché la Regione Marche ha nel mese di dicembre 2018 adottato nuove disposizioni di legge volte a superare i problemi sollevati dalla citata ordinanza del Consiglio di Stato, per cui le misure qui contestate sono persino superflue.

4. Si sono costituiti in giudizio la Regione Marche e l'Ambito territoriale di caccia AN2, chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla Camera di consiglio del 12 settembre 2018, fissata inizialmente per la trattazione della domanda cautelare, il tribunale aveva rilevato *ex officio* che, in base alla formulazione della D.G.R. n. 645/2018, la concreta operatività del Piano di controllo del cinghiale 2018-2023 è subordinata alla redazione e all'approvazione dei singoli P.O.A., di talché, ritenendo che tale circostanza determinasse al momento l'assenza del *periculum in mora*, alla successiva Camera di consiglio del 3 ottobre 2018 le ricorrenti avevano chiesto l'abbinamento al merito della fase cautelare.

Poiché l'udienza pubblica di trattazione era stata fissata per il 6 marzo 2019, con i motivi aggiunti non è stata formulata una nuova domanda cautelare.



Prima di passare a trattare del merito delle censure va altresì premesso che le parti resistenti non si sono opposte alla trattazione della causa alla citata udienza del 6 marzo 2019, ancorché, con riguardo alla data di notifica dei motivi aggiunti, non fosse ancora decorso il termine di cui all'art. 71, comma 5, codice di procedura amministrativa.

5. Tutto ciò premesso, il collegio ritiene preliminare la trattazione delle censure con cui si deduce l'incostituzionalità dell'art. 25 della Legge regionale Marche n. 7 del 1995 e successive modificazioni ed integrazioni e, a questo riguardo, ritiene di dover sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale, sussistendo sia il requisito della rilevanza della questione sia quello della non manifesta infondatezza della stessa.

5.1. La rilevanza in questo caso è *in re ipsa*, visto che nella prospettazione di parte ricorrente il fatto stesso che, proprio in applicazione della norma regionale sospettata di incostituzionalità, al prelievo del cinghiale concorrono anche «cacciatori non proprietari» contribuisce ad accrescere la lesione dei beni giuridici che le associazioni ricorrenti intendono tutelare in questa sede.

5.2. Quanto alla non manifesta infondatezza, il collegio ritiene sufficiente richiamare le pronunce della Corte costituzionale n. 217 del 2018 e n. 139 del 2017 (e quelle ivi menzionate), relative a questioni sostanzialmente sovrapponibili a quella in esame.

5.3. Va aggiunto che, come correttamente rilevato dalle ricorrenti, la questione di legittimità costituzionale va estesa anche al comma 2-bis, secondo periodo, dell'art. 25 della Legge regionale Marche n. 7 del 1995, nella parte in cui la norma prevede che «A tal fine la provincia può avvalersi anche di coloro che abbiano conseguito l'abilitazione provinciale per esercitare la caccia al cinghiale in forma collettiva con priorità per i cacciatori residenti e dell'ATC interessata», visto che anche tale disposizione amplia il novero dei soggetti attuatori rispetto all'elencazione di cui all'art. 19, comma 2 della legge n. 157 del 1992.

6. Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, il tribunale solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, commi 2-bis (ultimo periodo) e 3, della Legge regionale Marche 5 gennaio 1995, n. 7 e successive modificazioni ed integrazioni, nella parte in cui tali disposizioni ampliano il novero dei soggetti attuatori dei piani di controllo della fauna selvatica rispetto all'elencazione di cui all'art. 19, comma 2 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s), Costituzionale, con conseguente sospensione del giudizio fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale sulle questioni indicate, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 ed 80 del codice di procedura amministrativa ed all'art. 295 del codice di procedura civile.

Ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese, è riservata al definitivo.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Sezione prima):

dichiara rilevante per la decisione del ricorso e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, commi 2-bis, ultimo periodo, e 3, della legge regionale Marche 5 gennaio 1995, n. 7 e successive modificazioni ed integrazioni, in relazione all'art. 117, comma 2, lettera s), Costituzione;

sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

riserva ogni pronuncia nel merito e sulle spese;

ordina alla Segreteria di questo tribunale di provvedere alla notifica della presente ordinanza a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri ed al presidente della Regione Marche, nonché alla comunicazione della stessa al presidente del Consiglio regionale delle Marche.

Così deciso in Ancona nella Camera di consiglio del giorno 6 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

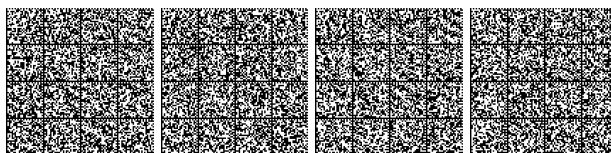
Maddalena Filippi, Presidente;

Tommaso Capitano, consigliere, estensore;

Giovanni Ruiu, consigliere.

Il Presidente: FILIPPI

L'estensore: CAPITANIO



N. 140

*Ordinanza del 9 aprile 2019 del Tribunale di Salerno
nel procedimento penale a carico di N. P. e S. A.*

Reati e pene - Stampa - Diffamazione a mezzo stampa - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva.

– Codice penale, art. 595, comma terzo; legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), art. 13.

TRIBUNALE DI SALERNO

UFFICIO DEL GIUDICE MONOCRATICO

SECONDA SEZIONE PENALE

Il giudice, dott. Giovanni Rossi, nell'ambito del procedimento penale indicato in epigrafe, a carico di N.P., nato a ... il ..., e S.A., nato a ... il ..., imputati, rispettivamente, dei reati di cui agli articoli 595 del codice penale e 13, legge n. 47/1948 (il N., quale autore dell'articolo giornalistico), nonché 57 del codice penale (il S., quale direttore responsabile del quotidiano «...»);

Vista l'istanza di legittimità costituzionale avanzata all'udienza del 12 marzo 2019 dalla difesa degli imputati;

Letta la memoria difensiva, ex art. 121 del codice di procedura penale, depositata in cancelleria dalle costituite parti civili;

OSSERVA

1. La questione di legittimità costituzionale sollevata nel caso di specie.

Il difensore di fiducia degli imputati ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (contestata al N. al capo A), in quanto, alla luce della costante e consolidata giurisprudenza in materia della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in poi, anche Corte di Strasburgo), la citata norma incriminatrice, in relazione alla pena detentiva da essa stabilita (da uno a sei anni di reclusione, congiuntamente alla pena pecuniaria della multa), sarebbe in palese contrasto con il parametro interposto dell'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rilevante ai sensi dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, nonché con l'analogo art. 21 della Costituzione italiana.

Precisamente, secondo l'assunto difensivo, anche la sola previsione astratta della possibile irrogazione di una pena detentiva in caso di diffamazione a mezzo stampa come prevista dall'art. 13, legge n. 47/1948 - comporterebbe una limitazione eccessiva del diritto convenzionalmente e costituzionalmente tutelato della libertà di manifestazione del pensiero e di cronaca del giornalista, incompatibile con l'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come costantemente interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

A tale ultimo riguardo, in particolare, a sostegno delle sue argomentazioni, la difesa richiama la recente sentenza della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 7 marzo 2019, Sallusti c. Italia, nonché, tra le altre, la sentenza della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 24 settembre 2013, Belpietro c. Italia. In entrambe le pronunce, infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo, condannando l'Italia per violazione dell'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha ribadito che la sanzione della reclusione - pur condizionalmente sospesa - è compatibile con la libertà convenzionalmente tutelata dal citato art. 10 soltanto «in casi eccezionali», cioè quando altri prevalenti diritti fondamentali possono essere lesi, come ad esempio nei discorsi d'odio e di incitazione alla violenza.

2. La rilevanza della q.l.c.

Preliminarmente, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere valutata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa degli imputati.



Ebbene, nella fattispecie *de qua*, è di palmare evidenza la concreta rilevanza della questione sottoposta al vaglio di questo giudicante nell'ambito del procedimento penale in oggetto.

Allo stesso modo, inoltre, la questione non appare manifestamente infondata, per le argomentazioni che si esplicheranno più approfonditamente nel prosieguo; questione che, peraltro, il Tribunale ritiene di estendere, di ufficio, anche all'art. 595, comma 3, del codice penale, non essendo sostanzialmente divergenti i termini degli aspetti problematici in esame.

In particolare, circa la rilevanza della q.l.c., deve evidenziarsi che nel caso di specie viene contestato agli imputati - ciascuno nella sua qualità - proprio il reato di diffamazione a mezzo stampa di cui agli articoli 595 del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, la cui condotta criminosa è richiamata, per *relationem*, per contestare al direttore responsabile della testata giornalistica il corrispondente reato omissivo ai sensi dell'art. 57 del codice penale.

Con l'articolo di giornale addebitato in imputazione, segnatamente, secondo l'ipotesi accusatoria, veniva attribuita alle persone offese diffamate una condotta determinata (di qui la contestazione dell'aggravante di cui all'art. 13 della citata legge n. 47/1948), poi risultata non essere vera a seguito degli accertamenti investigativi.

A tale proposito, per comprendere appieno la palese rilevanza della q.l.c. proposta, è appena il caso di riportare testualmente in questa sede l'editto accusatorio, da cui si evince chiaramente che la fattispecie concreta sottoposta all'esame di questa A.G. è una condotta di diffamazione a mezzo stampa, con la quale veniva attribuito un fatto determinato, come tale rientrante sia nella disciplina generale della diffamazione dell'art. 595, comma 3 del codice penale, sia nella disciplina speciale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47.

Queste le imputazioni in contestazione:

«N.

A) del reato p. e p. dagli articoli 595 del codice penale e 13, legge n. 47/1948, perché sul "...", inserto del quotidiano "...", offendeva la reputazione di C.B. e C.G., redigendo un articolo, il cui occhiello riportava: "Sequestrata un'area di 300 metri quadri, presi B. e G.C., dell'omonima cosca"; il cui titolo indicava: «Chiuso parking abusivo dei clan» ed il cui contenuto riportava: «Gli autori dello scempio che si consumava nel centro della città di ... sono due affiliati al clan ... di ... I militari ... hanno fatto scattare le manette ai polsi di B.C. e di G.C., entrambi ritenuti elementi di spicco del clan camorristico "..." operante nel ... ed in vari comuni dell'area ... e referenti locali per ... del clan camorristico. ... Il clan ... lentamente sta occupando i territori ... La cosca è dura a morire ... Negli ultimi tempi, grazie all'alleanza con il clan ..., i ... si sono spostati nel ... con attività di riciclaggio e spaccio di droga, laddove i ..., per come può evincersi dagli atti di indagine della Direzione distrettuale antimafia di Napoli, non risultavano affatto essere affiliati al citato clan.

In Fisciano il 27 maggio 2012, sede della tipografia.

S.

B) del reato p. e p. dall'art. 57 del codice penale perché quale direttore responsabile del quotidiano "...", omettendo colposamente di esercitare il necessario controllo, non impediva che il N. consumasse il delitto di cui al capo A).

In Napoli, in epoca immediatamente antecedente al 27 maggio 2012».

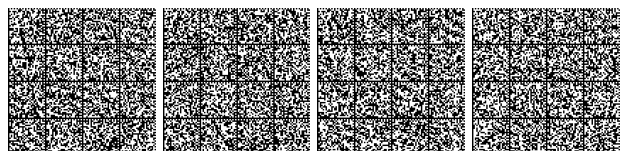
Di conseguenza, tenuto conto dell'ipotesi accusatoria appena richiamata, trattandosi evidentemente di un'ipotesi concreta di diffamazione a mezzo stampa, è doveroso che il giudizio di merito non possa essere definito a prescindere dalla risoluzione della sollevata questione di legittimità costituzionale concernente le disposizioni legislative - di cui agli articoli 595 del codice penale e 13, legge 8 febbraio 1948, n. 47, riguardanti appositamente la fattispecie criminosa della diffamazione a mezzo stampa, essendo particolarmente rilevante la natura della sanzione - detentiva e/o pecuniaria - che eventualmente il giudice dovrebbe irrogare in concreto in caso di condanna.

Pertanto, secondo il Tribunale, senza alcun dubbio deve ritenersi sussistente la concreta rilevanza della questione di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative di cui agli articoli 595 del codice penale e 13, legge 8 febbraio 1948, n. 47.

3. Non manifesta infondatezza della q.l.c.

Passando al secondo requisito determinante per la proponibilità della questione di legittimità costituzionale in esame, deve evidenziarsi che quest'ultima, a giudizio del Tribunale, non può ritenersi manifestamente infondata.

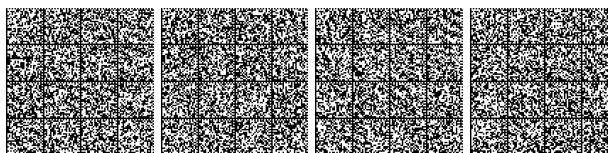
Nella fattispecie concreta, più in particolare, è evidente che la questione di legittimità costituzionale attenga alla necessità di un adeguamento del diritto interno, segnatamente, del diritto penale in materia di diffamazione a mezzo stampa, al generale principio di cui all'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, così come costantemente interpretato dalla Corte di Strasburgo, anche nei recenti giudizi contro l'Italia (*cf.* Sallusti c. Italia e Belpietro c. Italia cit.).



Nello specifico, considerato che l'istante sostiene l'illegittimità dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 in quanto - nella parte in cui prevede la pena detentiva - la disposizione citata violerebbe, oltre all'art. 21 della Costituzione, il generale principio della libertà di espressione di cui all'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, è compito iniziale di questo giudice individuare una interpretazione convenzionalmente conforme della disposizione scrutinata, per poi valutare, solo in un secondo momento, contemperati tutti gli altri diritti costituzionali in bilanciamento, se effettivamente la violazione del principio convenzionale in oggetto determini realmente anche la illegittimità costituzionale della disposizione legislativa nazionale.

Difatti, come ribadito a più riprese dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto, «L'interpretazione del giudice comune, ordinario o speciale, orientata alla conformità alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - le cui prescrizioni e principi appartengono indubbiamente ai vincoli derivanti da obblighi internazionali con impronta costituzionale (quelli con «vocazione costituzionale»: sentenza n. 194 del 2018) - non implica anche necessariamente l'illegittimità costituzionale della disposizione oggetto dell'interpretazione per violazione di un principio o di una previsione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma della Costituzione. È ricorrente che gli stessi principi o analoghe previsioni si rinvengano nella Costituzione e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, così determinandosi una concorrenza di tutele, che però possono non essere perfettamente simmetriche e sovrapponibili; vi può essere uno scarto di tutele, rilevante soprattutto laddove la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo riconosca, in determinate fattispecie, una tutela più ampia. Questa Corte ha già affermato che, quando viene in rilievo un diritto fondamentale, «il rispetto degli obblighi internazionali [...] può e deve [...] costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa» (sentenza n. 317 del 2009). È quanto si è verificato da ultimo (sentenza n. 120 del 2018) con riferimento al diritto di associazione sindacale, tutelato sia dalla Costituzione (art. 39) che dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 11). Non c'è però, nel progressivo adeguamento alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, alcun automatismo, come risulta già dalla giurisprudenza di questa Corte, stante, nell'ordinamento nazionale, il «predominio assiologico della Costituzione sulla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà» (sentenza n. 49 del 2015). Da una parte, la denunciata violazione del parametro convenzionale interposto, ove già emergente dalla giurisprudenza della Corte EDU, può comportare l'illegittimità costituzionale della norma interna sempre che nelle pronunce di quella Corte sia identificabile un «approdo giurisprudenziale stabile» (sentenza n. 120 del 2018) o un «diritto consolidato» (sentenze n. 49 del 2015 e, nello stesso senso, n. 80 del 2011). Inoltre, va verificato che il bilanciamento, in una prospettiva generale, con altri principi presenti nella Costituzione non conduca a una valutazione di sistema diversa - o comunque non necessariamente convergente - rispetto a quella sottesa all'accertamento, riferito al caso di specie, della violazione di un diritto fondamentale riconosciuto dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà. Va infatti ribadito che, «[a] differenza della Corte EDU, questa Corte [...] opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante» (sentenza n. 264 del 2012); bilanciamento in cui si sostanzia tra l'altro il «margine di apprezzamento» che compete allo Stato membro (sentenze n. 193 del 2016, n. 15 del 2012 e n. 317 del 2009)» (cfr., testualmente, in motivazione, la recente sentenza della Corte costituzionale n. 25/19 del 24 gennaio 2019, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* il 6 marzo 2019).

In estrema sintesi, la richiamata giurisprudenza della Consulta, in materia di violazione dei principi e prescrizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, ha cristallizzato le seguenti regole generali: *a)* un'interpretazione convenzionalmente orientata della norma non comporta automaticamente una sua illegittimità costituzionale, in quanto può esservi nell'ordinamento interno un principio o una disposizione che tuteli un principio analogo a quello oggetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e che si ritiene violato; *b)* quando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in materia di diritti fondamentali, riconosca una tutela più ampia al principio violato in questione, il rispetto degli obblighi internazionali - di cui all'art. 117, comma 1 della Costituzione - diventa uno strumento efficace per ampliare la tutela della disciplina nazionale e così adeguarla alla normativa della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà; *c)* tale ampliamento e adeguamento di tutela non è però automatico - con conseguente dichiarazione di incostituzionalità della norma interna, ai sensi dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, in relazione al parametro convenzionale interposto violato - ma subordinato, da un lato, al riconoscimento dell'esistenza di un orientamento stabile e consolidato della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul punto, dall'altro, all'assenza di un diverso principio o valore costituzionalmente tutelato che, in un bilanciamento sistematico di interessi, sia prevalente e non convergente con l'interpretazione convenzionalmente orientata.



Orbene, nel caso di specie, a parere di questo giudicante, ricorrono tutti i requisiti richiesti dalle regole generali determinate dalla Corte costituzionale e sopra indicati, sub *a)*, *b)* e *c)*, per poter validamente sollevare la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative in parola.

Più in particolare, come si vedrà subito dopo, il generale principio e diritto della libertà di espressione sancito dall'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, oggetto della giurisprudenza di Strasburgo, trova nell'ordinamento nazionale un principio e diritto speculare nella libertà di manifestazione di pensiero - e di stampa - costituzionalmente garantita dall'art. 21 della Costituzione.

Pertanto, considerato che nel nostro ordinamento interno l'art. 21 della Costituzione garantisce una tutela - primaria e fondamentale - analoga alla libertà di espressione del pensiero assicurata dall'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, è chiaro che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo formatasi su tale ultima disposizione possa e debba essere utilizzata quale strumento di ampliamento e adeguamento del diritto interno, in quanto con essa si riconosce una forma di tutela assai ampia, e certamente più favorevole, del diritto di manifestazione di pensiero, specificamente, nella parte in cui esclude la possibilità di prevedere - anche solo in astratto - l'applicazione di una pena detentiva per la diffamazione a mezzo stampa realizzata dai giornalisti, fatti salvi «i casi eccezionali».

In tal modo, quindi, risultano pienamente integrati i profili richiesti sub *a)* e *b)*.

Per quanto riguarda, invece, la sussistenza dei requisiti richiesti sub *c)*, ovvero l'esistenza di una costante e consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia, da un lato, e l'assenza di contrastanti interessi nazionali prevalenti, dall'altro, deve essere osservato quanto segue.

In primo luogo, deve evidenziarsi che la recentissima giurisprudenza della Corte di Strasburgo, formatasi proprio in un caso italiano e richiamata anche dai difensore istante (caso Sallusti c. Italia), si colloca nell'ambito di una costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di diffamazione a mezzo stampa, secondo la quale, in particolare, l'ingerenza nella libertà di espressione dei giornalisti è in palese violazione dell'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali quando preveda l'applicazione di una pena detentiva al di fuori delle «ipotesi eccezionali», ove tale sanzione non è necessaria e non è proporzionata rispetto al diritto perseguito e tutelato.

In secondo luogo, poi, non si ravvisano nel nostro ordinamento interno dei principi, valori e/o diritti costituzionali che, all'esito di un giudizio di bilanciamento di interessi in conflitto, possano ritenersi concretamente prevalenti rispetto al fondamentale diritto di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 della Costituzione, analogo alla generale libertà di espressione di cui all'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, il quale, conseguentemente, non può e non deve essere minimamente compresso con la minaccia - anche solo astratta - di una pena detentiva per il reato di diffamazione a mezzo stampa, fatti salvi ovviamente «i casi eccezionali» ritenuti tali dal legislatore.

3.1. Circa il primo profilo (dell'esistenza di una costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di diffamazione a mezzo stampa), più nello specifico, è opportuno qui riportare, da una parte, il testo dell'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, dall'altra, quanto recentemente ribadito espressamente dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo nel ricordato caso Sallusti c. Italia e dalla costante giurisprudenza Edu ivi richiamata.

L'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali prevede che: «1 Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. 2 L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario».

Ebbene, in merito all'interpretazione di tale disposizione, occorre rilevare che, con la citata pronuncia del 7 marzo 2019 nel caso Sallusti c. Italia, dopo aver precisato che la questione controversa sulla natura della sanzione attiene alla valutazione circa la reale «necessità e proporzione» di una pena detentiva in caso di diffamazione a mezzo stampa, quale evidente ingerenza nella libertà di espressione, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha testualmente ricordato quanto segue: «51. I principi generali relativi alla necessità di un'ingerenza nella libertà di espressione sono riassunti nelle cause *Morice c. Francia* [GC], n. 29369/10, §§ 124-139, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 2015 e *Belpietro* (sopra citata, §§ 47-54, ndr, *Belpietro c. Italia*, n. 43612/10, 24 settembre 2013). 52. In particolare, la Corte sottolinea che il criterio della «necessità in una società democratica» esige che essa



determini se l'ingerenza lamentata corrispondesse a una «pressante esigenza sociale», se i motivi adottati dalle autorità nazionali per giustificare l'ingerenza fossero «pertinenti e sufficienti» e se la sanzione inflitta fosse «proporzionata al fine legittimo perseguito» (si veda Belpietro, sopra citata, §§ 49-50). [...] 59. Benché l'irrogazione delle pene sia in linea di principio una materia di competenza dei tribunali nazionali, la Corte ritiene che l'irrogazione di una pena detentiva, ancorché sospesa, per un reato connesso ai mezzi di comunicazione, possa essere compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti garantita dall'art. 10 della Convenzione soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente qualora siano stati lesi gravemente altri diritti fondamentali, come, per esempio, in caso di discorsi di odio o di istigazione alla violenza (si veda, *Cumpana e Mazare c. Romania* (GC), n. 33348/96, § 115, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 2004-XI). A tale riguardo, la Corte rileva le recenti iniziative legislative da parte delle autorità italiane finalizzate, in linea con le recenti pronunce della Corte contro l'Italia, a limitare il ricorso a sanzioni penali per il reato di diffamazione, e a introdurre un'importante misura positiva, ovvero l'abolizione della pena della reclusione per il reato di diffamazione (...).

In altri termini, alla luce dei principi generali ricordati dalla pronuncia in parola, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, la compressione del diritto di espressione dei giornalisti mediante l'applicazione di una pena detentiva in caso di diffamazione a mezzo stampa, benché in astratto non incompatibile con il diritto convenzionale, deve considerarsi generalmente contraria all'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, poiché tale sanzione - di natura detentiva - risulta di per sé eccessiva e sproporzionata, a meno che non ricorrano «casi eccezionali» di gravi lesioni di ulteriori diritti fondamentali, quali, a titolo solo esemplificativo, i discorsi d'odio e di istigazione alla violenza.

Difatti, nel caso di specie, escludendo la sussistenza di una tale ipotesi eccezionale, pur a fronte di un legittimo fine di tutela dell'altrui reputazione, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto non giustificata la condanna a pena detentiva irrogata al Sallusti, affermando conclusivamente che, in sostanza: «Tale sanzione, per sua stessa natura, ha inevitabilmente un effetto dissuasivo (si veda, *mutatis mutandis*, *Kapsis e Danikas c. Grecia*, n. 52137/12, § 40, 19 gennaio 2017). Il fatto che la pena detentiva del ricorrente sia stata sospesa non modifica tale conclusione, in quanto la singola commutazione di una pena detentiva in una sanzione pecuniaria è una misura soggetta al potere discrezionale del Presidente della Repubblica italiana.»

A tale riguardo, più in particolare, per comprendere pienamente il ragionamento giuridico costantemente svolto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in merito alla reale natura della pena detentiva comminata in astratto in caso di diffamazione a mezzo stampa e, quindi, all'apprezzamento dell'effettiva proporzionalità e necessità dell'ingerenza sulla libertà di espressione mediante la minaccia di tale pena, è illuminante riportare in questa sede le specifiche argomentazioni sostenute dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *Cumpana e Mazare c. Romania*, n. 33348/96, §§ 113-115, come riportate testualmente - e condivise - dalla citata sentenza *Belpietro c. Italia*, n. 43612/10 del 24 settembre 2013, i cui principi generali, come appena evidenziato, sono stati da ultimo interamente confermati e ribaditi proprio nella sentenza *Sallusti c. Italia* del 7 marzo 2019.

Con le predette argomentazioni, infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo afferma espressamente che: «113. Se gli Stati contraenti hanno la facoltà, se non il dovere, in virtù dei loro obblighi positivi derivanti dall'art. 8 della Convenzione, di disciplinare l'esercizio della libertà di espressione in modo da garantire che la legge tuteli adeguatamente la reputazione degli individui, essi devono evitare, facendolo, di adottare misure idonee a dissuadere i media dallo svolgere il loro compito di avvisare il pubblico in caso di apparenti o presunti abusi dei pubblici poteri. I giornalisti di inchiesta potrebbero mostrarsi reticenti a esprimersi su questioni di interesse generale (...) se corrono il rischio di essere condannati, quando la legislazione prevede sanzioni di questo tipo per gli attacchi ingiustificati contro la reputazione altrui, a pene detentive o che comportano il divieto di esercitare una professione. 114. L'effetto dissuasivo che il timore di sanzioni di questo tipo comporta per l'esercizio da parte dei giornalisti della loro libertà di espressione è evidente (...). Nocivo per la società nel suo complesso, fa anch'esso parte degli elementi da prendere in considerazione in sede di valutazione della proporzionalità - e dunque della giustificazione - delle sanzioni inflitte (...). 115. Se la fissazione delle pene è, in linea di principio, appannaggio dei giudici nazionali, la Corte considera che una pena detentiva inflitta per un reato commesso nell'ambito della stampa sia compatibile con la libertà di espressione giornalistica sancita dall'art. 10 solo in circostanze eccezionali, in particolare quando altri diritti fondamentali siano gravemente lesi, come nel caso, ad esempio, della diffusione di un discorso di odio o di incitazione alla violenza (...).»

In definitiva, come emerge palesemente dal testo delle richiamate motivazioni, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, salvo i «casi eccezionali», la previsione di una pena detentiva per i reati di diffamazione a mezzo stampa deve essere generalmente ritenuta sproporzionata e non giustificata, in quanto l'effetto assolutamente dissuasivo derivante già dalla semplice minaccia dell'applicazione di tale sanzione - detentiva - risulterebbe di per sé eccessivamente



limitativo della libertà di espressione giornalistica di cui all'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà.

3.2. Circa il secondo profilo (nella specie, l'assenza di un valore costituzionale prevalente e contrastante con il diritto convenzionalmente tutelato), come già anticipato, è appena il caso di ricordare nuovamente che il nostro ordinamento interno prevede una disposizione analoga all'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, in particolare, l'art. 21 della Costituzione, che, al pari della disposizione convenzionale, garantisce un ruolo primario ed essenziale nella vita democratica del paese alla libertà di manifestazione del pensiero, in tutte le sue forme, quindi anche in quella giornalistica, tanto è vero che, al secondo comma, la disposizione costituzionale citata tutela espressamente anche la libertà di stampa.

Di converso, non sono ricavabili nell'ordinamento interno valori e/o principi costituzionali superiori che assumano, in via generale, prevalenza assoluta rispetto al diritto di cui all'art. 21 della Costituzione e, quindi, anche rispetto al fondamentale diritto convenzionale di cui all'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Peraltro, il dato che non vi sia nell'ordinamento nazionale un interesse prevalente che impedisca di adottare un'interpretazione convenzionalmente orientata delle disposizioni legislative in questione, è dimostrato dalla circostanza storica che il legislatore italiano, ormai da tempo, ha al suo esame diversi disegni di legge proprio per la modifica della disciplina sanzionatoria in materia di reati a mezzo stampa, anche in ossequio delle recenti sentenze di condanna pronunciate contro l'Italia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in materia.

Ancora una volta, è estremamente emblematico quanto ricordato testualmente dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sul punto nel caso *Sallusti c. Italia*, ove si dà atto, tra l'altro, del parere espresso dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (c.d. «Commissione di Venezia») sulla questione della compatibilità della legislazione italiana in materia di diffamazione con l'art. 10 della Convenzione: «32. In data 9 novembre 2013 la Commissione di Venezia, mediante Parere n. 715/2013 («Parere sulla legislazione italiana in materia di diffamazione») osservò che era in corso una riforma della legislazione in materia di diffamazione ([...]): le modifiche proposte prevedevano, *inter alia*, la limitazione del ricorso a disposizioni penali, l'abolizione della reclusione quale possibile pena e un importo massimo per le sanzioni pecuniarie, che mancava nell'art. 595 commi 3 e 4 del codice penale (abrogato dal disegno di legge). La Commissione di Venezia era dell'opinione che le sanzioni pecuniarie di importo elevato costituissero «una minaccia avente un effetto dissuasivo quasi pari alla reclusione» ma ricordò anche che ciò doveva essere considerato «un notevole miglioramento, in conformità agli inviti del Consiglio d'Europa a sanzioni più miti per il reato di diffamazione». 33. La Commissione di Venezia, tuttavia, benché soddisfatta delle modifiche proposte, osservò che il disegno di legge, presentato nel 2013, era ancora pendente dinanzi alla Commissione permanente Giustizia del Senato».

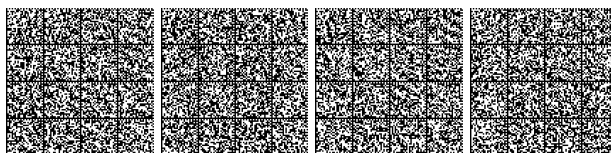
Orbene, ciò ricordato, nonostante questi opportuni miglioramenti profilati dallo stesso legislatore italiano, non può che prendersi atto che, allo stato, nessuna modifica legislativa è intervenuta in materia di reato di diffamazione a mezzo stampa, che continua ad essere punito, pertanto, con la pena detentiva - sola o congiunta alla pena pecuniaria - proprio dagli articoli 595 del codice penale e 13, legge 8 febbraio 1948, n. 47 qui oggetto della q.l.c. in esame.

3.3. Volendo individuare una interpretazione convenzionalmente orientata, dunque, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sopra analizzata, non essendovi principi e/o diritti costituzionali contrastanti e prevalenti, si dovrebbe sostenere che la disposizione dell'art. 13, legge 8 febbraio 1948, n. 47, punisca con la pena detentiva - congiuntamente alla pena pecuniaria - esclusivamente le condotte diffamatorie a mezzo stampa che rivestano i caratteri dell'eccezionalità, ovvero i cosiddetti «casi eccezionali» cui fa riferimento la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo.

Tuttavia, in ossequio al generale principio di tassatività e determinatezza, quale corollario del supremo principio di legalità in materia penale sancito dall'art. 25 della Costituzione, non è compito di questo giudice integrare la norma incriminatrice di questo ulteriore requisito normativa dell'eccezionalità, i cui precisi contorni e confini, peraltro, dovrebbero pur sempre essere determinati puntualmente dal legislatore, cui spetta in via esclusiva il potere di legiferare in materia penale, essendo i giudici, ai sensi dell'art. 101, comma 1 della Costituzione, soggetti soltanto alla legge.

A tale ultimo proposito, occorre precisare che questo Tribunale è consapevole che la giurisprudenza di legittimità in materia - il cosiddetto diritto vivente - nelle occasioni in cui si è pronunciata in materia di diffamazione a mezzo stampa ha sostenuto una compatibilità convenzionale e costituzionale della pena detentiva irrogata.

Sotto questo profilo, in particolare, è necessario evidenziare che, in quelle occasioni, la Cessazione ha asserito la compatibilità di una condanna a pena detentiva per il reato di diffamazione a mezzo stampa ritenendo che, nei singoli casi di specie, ricorressero gli estremi delle «ipotesi eccezionali» di cui alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.



Tuttavia, a seguito dei ricorsi dei condannati alla Corte europea dei diritti dell'uomo, è stata poi la stessa giurisprudenza di Strasburgo a negare categoricamente che ricorressero nei casi di specie le «ipotesi eccezionali» invece originariamente ritenute sussistenti dalla Corte di Cassazione (*cf.* Belpietro c. Italia, Sallusti c. Italia).

Sul punto, è significativo ricordare quanto icasticamente asserito da ultimo dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in merito alla decisione adottata dalla Corte di Cassazione nel caso Sallusti c. Italia (di conferma della sentenza di condanna a pena detentiva) circa la sussistenza di una «ipotesi eccezionale», poi, in realtà, negata in concreto dai giudici di Strasburgo: «Con sentenza del 26 settembre 2012, depositata nella pertinente cancelleria in data 23 ottobre 2012, la Corte di Cassazione confermò le conclusioni della Corte di appello, valutando, *inter alia*, la compatibilità della condanna e della pena inflitta alla luce della giurisprudenza della Corte. In particolare, la Corte di Cassazione tentò di giustificare l'irrogazione di una pena detentiva, sostenendo che il caso presentava circostanze eccezionali. In particolare, l'irrogazione della pena detentiva era stata giustificata da una serie di fattori concorrenti, quali la sussistenza della circostanza aggravante della «attribuzione di un fatto determinato»; la personalità del ricorrente, i suoi precedenti penali (in quanto il ricorrente era recidivo) e il fatto che la pubblicazione di informazioni false aveva leso la reputazione del G.C., un magistrato».

Come anticipato, però, non condividendo le motivazioni della Cassazione, la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha poi ritenuto sussistente nel caso di specie alcuna «ipotesi eccezionale», come peraltro aveva già fatto anche nel precedente caso «Belpietro c. Italia».

Detto tutto questo, è evidente che la richiamata giurisprudenza di legittimità non possa essere presa in considerazione come parametro di interpretazione convenzionalmente e costituzionalmente orientata, in quanto, come appena sottolineato, la stessa si è poi rivelata, a posteriori, contraria all'orientamento consolidato della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia, che nelle due occasioni di condanna a pena detentiva per diffamazione a mezzo stampa non ha in effetti riconosciuto la sussistenza di alcuna «ipotesi eccezionale».

4. La q.l.c. dell'art. 595 del codice penale.

Tutte le argomentazioni sopra esposte, come già anticipato, possono essere estese, *mutatis mutandis*, anche alla fattispecie delittuosa di cui all'art. 595, comma 3, del codice penale, con la quale in caso di diffamazione commessa col mezzo della stampa (o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità ovvero in atto pubblico) il legislatore punisce l'autore del reato con la pena detentiva della reclusione alternativamente alla pena pecuniaria della multa non inferiore ad euro 516.

La fattispecie in questione, infatti, differisce dalla diffamazione a mezzo stampa aggravata di cui all'art. 13, legge 8 febbraio 1948, n. 47 soltanto perché, a differenza di quest'ultima, in essa non viene attribuito un fatto determinato alla persona offesa.

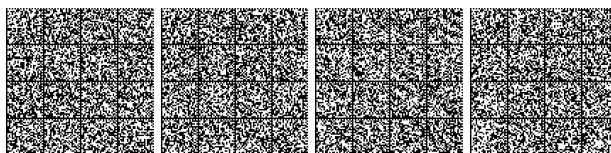
A tale proposito, invero, per quel che qui rileva, deve evidenziarsi che il dato normativo che la pena detentiva sia prevista astrattamente solo come alternativa - e non congiunta - alla pena pecuniaria non consente di poter effettuare valutazioni differenti rispetto a quanto tutto sopra considerato in merito alla tutela della libertà di espressione, di cui all'art. 21 della Costituzione e 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, quest'ultimo così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Difatti, come sopra ampiamente evidenziato, a prescindere dalla scelta di voler irrogare concretamente la sanzione pecuniaria piuttosto che la pena detentiva, rimessa alla discrezionalità del singolo giudice, tenuto conto di tutte le contingenze del caso di specie e bilanciate tutte le circostanze (aggravanti ed attenuanti) eventualmente ritenute sussistenti, è già la stessa previsione astratta di una pena detentiva - quindi la comminazione legislativa della stessa - ad essere eccessivamente limitativa del fondamentale diritto di manifestazione del pensiero, come tale in evidente violazione degli articoli 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 21 della Costituzione.

5. Parametri interni.

Oltre al parametro convenzionale interposto dell'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, rilevante ai sensi dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, è evidente che le disposizioni normative qui in esame siano contrarie anche ai principi costituzionali di cui agli articoli 3, 21 e 25 della Costituzione.

Difatti, per tutte le argomentazioni sopra esposte, la previsione - anche solo astratta - di una pena detentiva per il reato di diffamazione a mezzo stampa sarebbe manifestamente irragionevole e totalmente sproporzionata rispetto alla libertà di manifestazione di pensiero, anche nella forma del diritto di cronaca giornalistica, fondamentale diritto costituzionalmente garantito dall'art. 21 della Costituzione, la cui tutela, in assenza di contrari interessi giuridici interni prevalenti, non può che essere favorevolmente estesa nelle forme stabilite dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, eliminando così, salvi i «casi eccezionali», anche la mera comminazione di qualunque pena detentiva.



Di conseguenza, a seguito di un contemperato bilanciamento dei diversi valori costituzionali contrapposti, la libertà di manifestazione di pensiero, da un lato, e la libertà personale dell'individuo, dall'altro, la previsione legislativa di una pena detentiva per i reati a mezzo stampa risulterebbe finanche contraria al supremo principio costituzionale di necessaria offensività, di cui all'art. 25 della Costituzione, in quanto totalmente sproporzionata, irragionevole e non necessaria rispetto al bene giuridico tutelato dalle norme incriminatrici in questione, ovvero il rispetto della reputazione personale.

In caso contrario, infine, nel mantenere la previsione della pena detentiva nelle fattispecie di diffamazione a mezzo stampa, vi sarebbe anche un'evidente violazione del principio costituzionale della funzione rieducativa della pena, di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione, attesa la inidoneità della minacciata sanzione detentiva a garantire il pieno rispetto della funzione generalpreventiva e specialpreventiva della pena stessa.

Difatti, anche alla luce della analizzata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, se la pena detentiva - al di fuori dei casi eccezionali - è sempre sproporzionata rispetto alla libertà di manifestazione del pensiero a mezzo stampa, da un lato, dal punto di vista della prevenzione generale, certamente la generalità dei consociati non sarebbe culturalmente orientata ad astenersi dal commettere una condotta diffamatoria a mezzo stampa per la quale lo Stato italiano prevede una pena detentiva che però la Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene sproporzionata e, quindi, non irrogabile in concreto; dall'altro, invece, e soprattutto, dal punto di vista specialpreventivo, sicuramente ogni singolo giornalista e, quindi, il direttore responsabile della testata giornalistica non sarebbero effettivamente dissuasi dal non pubblicare articoli di stampa diffamatori, considerato che la pena detentiva prevista dalla legge italiana per tale condotta criminosa comunque non sarebbe a loro applicabile in concreto, perché, secondo la giurisprudenza Edu, considerata sempre sproporzionata e come tale «non necessaria in una società democratica», in quanto eccessivamente limitativa della fondamentale libertà di espressione garantita dall'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dall'art. 21 della Costituzione.

Per tutti i motivi sopra esposti, in conclusione, secondo il Tribunale, deve essere sollevata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 595, comma 3, codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, come indicato in dispositivo.

P.Q.M.

Visti gli art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 159, comma 1, del codice penale,

Solleva la questione di legittimità costituzionale degli articoli 595, comma 3, codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, perché in violazione degli articoli 3, 21, 25, 27 della Costituzione, nonché dell'art. 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, per le ragioni di cui in motivazione;

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

Dispone la sospensione del procedimento penale e dichiara sospesi i termini di prescrizione come per legge;

Ordina la notificazione della presente ordinanza, letta alle parti in udienza, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Salerno, 9 aprile 2019

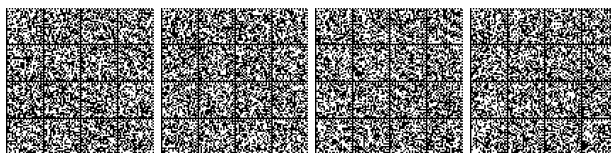
Il Giudice: Rossi

19C00245

MARCO NASSI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-038) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 4,00

