

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 50

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

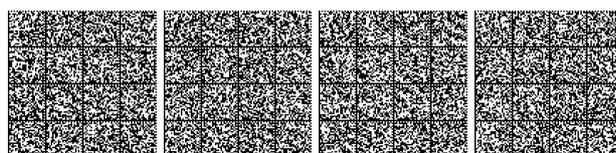
PARTE PRIMA

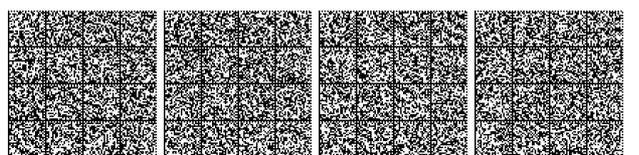
Roma - Mercoledì, 11 dicembre 2019

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. **247.** Sentenza 22 ottobre - 4 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Commissariamenti per l'attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari delle Regioni - Incompatibilità dell'incarico di Commissario *ad acta* con l'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione soggetta a commissariamento - Applicabilità anche agli incarichi in atto conferiti ai Presidenti delle Regioni interessate - Previsioni aggiunte da legge di conversione - Difetto di omogeneità rispetto all'originario decreto-legge - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 25-*septies*.
- Costituzione, artt. 3, 77, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120.....

Pag. 1

N. **248.** Sentenza 9 ottobre - 4 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impresa e imprenditore - Norme della Regione Umbria - Finanziamenti alle imprese operanti nell'ambito dell'informazione locale - Esclusione nell'ipotesi in cui i titolari o editori siano stati condannati, anche in via non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione o contro il patrimonio mediante frode - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale nonché del principio di non colpevolezza sino a condanna definitiva - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Umbria 4 dicembre 2018, n. 11, art. 6, comma 4, lettera e).
- Costituzione, artt. 27, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l).....

Pag. 17

N. **249.** Sentenza 22 ottobre - 4 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Regione Marche - Annotazione sul tesserino venatorio degli abbattimenti di capi di fauna selvatica - Obbligatorietà in relazione agli abbattimenti "accertati" - Denunciata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s).

Pag. 20

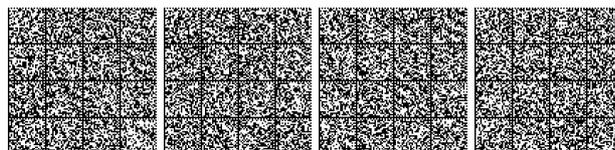
N. **250.** Ordinanza 6 novembre - 4 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

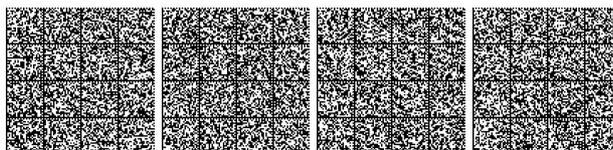
Reati e pene - Imputabilità - Ritenuta impossibilità di distinguere tra ubriachezza abituale e cronica intossicazione da alcool - Previsione che l'ubriachezza non dovuta a caso fortuito o forza maggiore non esclude né diminuisce l'imputabilità - Denunciata incidenza sull'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, irragionevolezza e violazione del principio di personalità della responsabilità penale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice penale, artt. 92, primo comma, 94 e 95.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 111.

Pag. 25



- N. **251.** Ordinanza 6 novembre - 4 dicembre 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Terzo settore - Norme della Regione Puglia - Concessione in comodato d'uso di beni immobili di proprietà regionale alle imprese sociali, incluse le cooperative sociali - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.
 – Legge della Regione Puglia 11 giugno 2018, n. 22, artt. 2 e 3.
 – Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e). Pag. 28
- N. **252.** Ordinanza 6 novembre - 4 dicembre 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - Affidamento dei servizi di ingegneria e architettura - Applicazione "ove possibile" del principio della rotazione degli inviti - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.
 – Legge della Regione Sardegna 5 novembre 2018, n. 41, art. 4.
 – Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettere e) ed l); statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 3, lettera e). Pag. 30
- N. **253.** Sentenza 23 ottobre - 4 dicembre 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Ordinamento penitenziario - Detenuti per i delitti di associazione mafiosa e di "contesto mafioso" - Concessione di permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia - Possibilità allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti - Omessa previsione - Violazione dei principi di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale in parte qua.
Ordinamento penitenziario - Detenuti per i delitti di cui all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, diversi da quelli di associazione mafiosa e di "contesto mafioso" - Concessione di permessi premio anche in mancanza di collaborazione con la giustizia - Possibilità allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale consequenziale in parte qua.
 – Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, comma 1.
 – Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. Pag. 32
- N. **254.** Sentenza 22 ottobre - 5 dicembre 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia in materia di localizzazione dei luoghi di culto - Installazione di nuove attrezzature religiose - Subordinazione alla previa approvazione del piano delle attrezzature religiose (PAR) - Compressione irragionevole della libertà di culto, non giustificata da reali esigenze di buon governo del territorio - Illegittimità costituzionale.
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia in materia di localizzazione dei luoghi di culto - Piano delle attrezzature religiose (PAR) - Necessità, decorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore della novella regionale, che sia approvato unitamente al nuovo piano di governo del territorio (PGT) - Compressione irragionevole della libertà di culto, non giustificata da reali esigenze di buon governo del territorio - Illegittimità costituzionale.
 – Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 72, commi 1, 2 e 5, secondo periodo, come modificati dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2.
 – Costituzione, artt. 2, 3, 5, 19, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera m), e sesto, e 118, primo comma. Pag. 55



N. 255. Sentenza 4 novembre - 5 dicembre 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Sanità pubblica - Attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise - Nomina quale commissario *ad acta* di persona diversa dal Presidente della Giunta regionale - Conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Molise avverso la relativa delibera del Consiglio dei ministri - Denunciata lesione dei principi di ragionevolezza, buon andamento, leale collaborazione e legittimo affidamento, nonché delle attribuzioni regionali in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza - Spettanza allo Stato della scelta adottata.

- Delibera del Consiglio dei ministri 7 dicembre 2018.
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120..... Pag. 70

N. 256. Ordinanza 22 ottobre - 5 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Agevolazioni contributive - Esonero dai contributi per i datori di lavoro privato in caso di nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate negli anni 2015 e 2016 - Inapplicabilità alle assunzioni di lavoratori collocati in cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) a "zero ore" - Denunciata irragionevolezza - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 118; legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 178.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 83

N. 257. Ordinanza 6 novembre - 5 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Revoca della patente di guida in caso di condanna o patteggiamento per i reati di omicidio stradale o di lesioni personali stradali gravi o gravissime - Applicazione automatica e divieto quinquennale di conseguimento di una nuova patente - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, di ragionevolezza e di individualizzazione del trattamento penale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

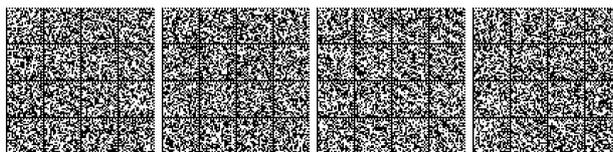
- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 222, commi 2, quarto periodo, e 3-ter.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1. Pag. 87

N. 258. Sentenza 22 ottobre - 6 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Regione Marche - Adozione con legge regionale del calendario venatorio 2018-2019, comprensivo delle prescrizioni valevoli per l'esercizio venatorio nei siti della rete Natura 2000 - Contrasto con la riserva di amministrazione posta dal legislatore statale - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Marche 12 dicembre 2018, n. 46, artt. 1, comma 1 (sostitutivo dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44), e 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 111 e 117, secondo comma, lettera s); direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992; direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979..... Pag. 90



N. 259. Sentenza 4 novembre - 6 dicembre 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Professioni - Sanzioni disciplinari - Radiazione dall'albo dei medici a carico del dott.

Sergio Venturi, assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna, per aver egli proposto e contribuito ad approvare la delibera della Giunta regionale 11 aprile 2016, n. 508 (autorizzativa dell'impiego di personale infermieristico nello svolgimento del servizio di emergenza sanitaria territoriale 118) - Irrogazione da parte della Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna e successiva inerzia del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute sull'atto di significazione ad essi trasmesso dalla Giunta della Regione Emilia-Romagna - Indebita interferenza e menomazione delle attribuzioni regionali in materia di organizzazione sanitaria - Non spettanza allo Stato del potere esercitato - Conseguente annullamento della sanzione irrogata.

- Atto della Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna del 30 novembre 2018; silenzio del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute rispetto all'atto di significazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, trasmesso il 27 dicembre 2018.
- Costituzione, artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, 121 e 123. Pag. 96

N. 260. Ordinanza 6 novembre - 6 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Violazioni relative alle esportazioni - Tardiva presentazione, da parte del cedente o del prestatore, della dichiarazione d'intento di effettuare acquisti o importazioni senza applicazione dell'imposta - Identità di sanzione rispetto a comportamenti da cui emerge l'infedeltà del contribuente - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza intesa in termini di proporzionalità - Restituzione degli atti al rimettente.

- Decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, art. 7, comma 4-bis, introdotto dall'art. 1, comma 383, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 3. Pag. 104

N. 261. Ordinanza 5 novembre - 6 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Calabria - Modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Petronà e Belcastro con trasferimento dal secondo al primo della zona denominata "contrada Acquavona" - Denunciata carenza di istruttoria nel relativo procedimento e immotivata restrizione del referendum consultivo ai soli abitanti in detta contrada - Manifesta inammissibilità della questione.

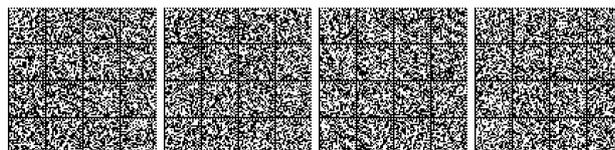
- Legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39.
- Costituzione, art. 133, secondo comma. Pag. 107

N. 262. Ordinanza 6 novembre - 6 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Esecuzione forzata - Compenso dell'esperto o dello stimatore nominato dal giudice o dall'ufficiale giudiziario - Corresponsione di acconti in misura non superiore al 50 per cento del compenso calcolato sulla base del valore di stima e liquidazione al momento della vendita dell'importo definitivo commisurato al prezzo ricavato da questa - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento rispetto agli altri ausiliari del giudice, violazione dei principi di tutela del lavoro e di buon andamento nell'organizzazione dell'amministrazione della giustizia - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, art. 161, terzo comma, aggiunto dall'art. 14, comma 1, lettera a-ter), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 97, secondo comma. Pag. 111



N. 263. Sentenza 5 novembre - 6 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Detenuti minorenni e giovani adulti, condannati per uno dei reati “ostativi” di cui all’art. 4-bis, commi 1 e 1-bis, della legge n. 354 del 1975 - Possibilità di accesso ai benefici penitenziari (misure penali di comunità, permessi premio e lavoro esterno) - Esclusione in assenza di condotte collaborative con la giustizia - Eccesso di delega, violazione dei principi di proporzionalità e individualizzazione della pena, contrasto con la preminente funzione rieducativa dell’esecuzione penale minorile - Illegittimità costituzionale.

- Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, terzo comma, 31, secondo comma, 76 e 117, primo comma; direttiva 2016/800/UE dell’11 maggio 2016, artt. 7, 10 e 11; Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, art. 49, paragrafo 3.

Pag. 115

N. 264. Sentenza 5 novembre - 10 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Calabria - Vigilanza sulle costruzioni in zona sismica - Verifiche preventive da parte del servizio tecnico regionale - Esclusione dal relativo ambito della “progettazione degli elementi non strutturali e degli impianti, salvo le eventuali interazioni con le strutture, ove la progettazione debba tenerne conto, in conformità a quanto previsto dalle norme tecniche per le costruzioni di cui all’art. 52 del d.P.R. 380/2001” - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale nelle materie “governo del territorio” e “protezione civile” - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 2 ottobre 2018, n. 37, art. 7, comma 1, lettera b), nella parte in cui introduce l’art. 6, comma 3-ter, lettera b), della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2015, n. 37; legge della Regione Calabria 28 dicembre 2018, n. 53, art. 2, comma 1, lettera c).
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Pag. 123

N. 265. Sentenza 5 novembre - 10 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Appalti pubblici - Collegamento viario e ferroviario sullo stretto di Messina - Caducazione ex lege dei contratti stipulati per la sua realizzazione - Riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali eseguite e di un’ulteriore somma pari al 10 per cento del relativo importo - Denunciata deroga alla disciplina generale, irragionevolezza, discriminazione, lesione del principio di imparzialità e dell’affidamento riposto dal contraente - Inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187, art. 1, commi 3 e 8; decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, art. 34-decies, inserito dalla legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Pag. 128

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 111. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 novembre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Volontariato - Terzo settore - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni in materia sanitaria - Autorizzazione a finanziare annualmente l’Agenzia regionale emergenza e urgenza Sardegna (AREUS) per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il Servizio di emergenza-urgenza 118.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16 (“Seconda variazione di bilancio. Disposizioni in materia sanitaria. Modifiche alla legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018) e alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)”), e, in particolare, art. 1, comma 5.

Pag. 135



N. 219. Ordinanza del Tribunale di Treviso del 16 luglio 2019

Sanzioni amministrative - Famiglia - Controversie insorte tra i genitori in ordine all'esercizio della responsabilità genitoriale o delle modalità di affidamento - Gravi inadempienze o atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità di affidamento - Possibilità per il giudice di modificare i provvedimenti in vigore e, anche congiuntamente, di condannare il genitore inadempiente al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria.

– Codice di procedura civile, art. 709-ter, comma secondo, numero 4). Pag. 138

N. 220. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Salerno del 12 giugno 2019

Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari - Applicabilità ai delitti di cui all'art. 319-quater, primo comma, cod. pen. commessi anteriormente all'entrata in vigore della novella.

– Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera b), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in relazione all'art. 319-*quater* del codice penale. Pag. 148

N. 221. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Sez. staccata di Brescia del 20 settembre 2019

Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Lombardia - Piano dei servizi - Durata quinquennale dei vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi, decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso - Decadenza dei vincoli qualora, entro tale termine, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche.

– Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), art. 9, comma 12. Pag. 152

N. 222. Ordinanza della Corte di cassazione del 23 ottobre 2019

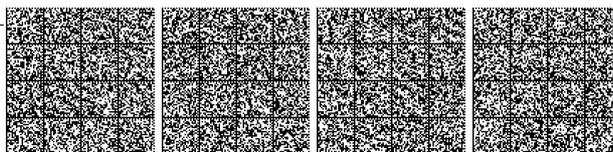
Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Adozione di tutte le misure di sicurezza volte a garantire che sia assicurata l'assoluta impossibilità di scambiare oggetti per i detenuti in regime differenziato appartenenti al medesimo gruppo di socialità.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera f). . . Pag. 158

N. 223. Ordinanza della Corte di cassazione del 23 ottobre 2019

Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Adozione di tutte le misure di sicurezza volte a garantire che sia assicurata l'assoluta impossibilità di scambiare oggetti per i detenuti in regime differenziato appartenenti al medesimo gruppo di socialità.

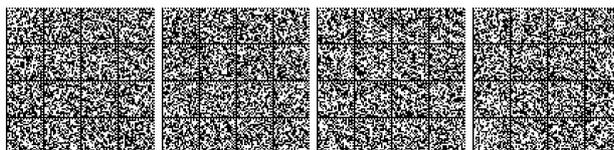
– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera f). . . Pag. 165



N. 224. Ordinanza del Giudice di pace di Taranto del 19 aprile 2019

Reati e pene - Inosservanza dell'obbligo dell'istruzione elementare dei minori - Mancata estensione dell'ambito applicativo all'inadempimento dell'obbligo di istruzione relativo alla scuola media inferiore di primo grado e ai primi due anni dell'istruzione secondaria superiore.

– Codice penale, art. 731. Pag. 172





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 247

Sentenza 22 ottobre - 4 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Commissariamenti per l'attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari delle Regioni - Incompatibilità dell'incarico di Commissario *ad acta* con l'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione soggetta a commissariamento - Applicabilità anche agli incarichi in atto conferiti ai Presidenti delle Regioni interessate - Previsioni aggiunte da legge di conversione - Difetto di omogeneità rispetto all'originario decreto-legge - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 25-*septies*.
- Costituzione, artt. 3, 77, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25-*septies* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, promosso dalla Regione Molise con ricorso notificato il 15-20 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 25 febbraio 2019, iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Molise e gli avvocati dello Stato Leonello Mariani e Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 15 febbraio 2019 e depositato il 25 febbraio 2019, la Regione Molise ha impugnato in via principale l'art. 25-*septies* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136.

La norma impugnata - rammenta la ricorrente - ha disposto, nei commi 1 e 2, la incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell'incarico di commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario delle Regioni, rispetto all'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione soggetta a commissariamento, stabilendo, al tempo stesso, i requisiti professionali di cui deve godere la persona da nominare quale commissario. Il comma 3 dello stesso articolo censurato ha, a sua volta, sancito l'applicabilità di tale incompatibilità anche agli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione; con la conseguenza che l'attuazione di tale previsione comporterà la decadenza dall'incarico commissariale dei Presidenti di Regione a far data dalla nomina dei nuovi commissari ad acta.

Dopo aver svolto una diffusa premessa intesa a ricostruire la evoluzione della normativa succedutasi in materia di commissariamenti delle Regioni in piano di rientro dal disavanzo nel settore sanitario, la ricorrente sottolinea come per le Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, quali - da oltre un decennio - la Regione Molise, vigeva, prima della novella oggetto di censura, un regime per il quale: 1) il Consiglio dei ministri nominava commissario ad acta il Presidente della Regione; 2) solo in caso di dimissioni o di impedimento del Presidente della Regione, il Consiglio dei ministri poteva nominare un commissario ad acta fino all'insediamento del nuovo Presidente della Regione o alla cessazione della causa di impedimento.

La norma impugnata avrebbe dunque prodotto per la Regione Molise i seguenti effetti: 1) viene reintrodotta la incompatibilità tra affidamento dell'incarico di commissario ad acta rispetto a qualsiasi incarico istituzionale regionale, anche per le Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007; 2) viene introdotto il principio vincolante secondo il quale il commissario deve possedere gli specifici requisiti previsti dal comma 2 dello stesso art. 25-*septies*; 3) viene abrogato l'art. 84-*bis* dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2010)», dal quale emergeva la ordinaria coincidenza tra la persona del commissario e il Presidente della Regione commissariata. Inoltre, il comma 3 della disposizione impugnata dispone retroattivamente la operatività della nuova disciplina della incompatibilità, anche per gli incarichi commissariali in atto; ed è stabilito, infine, che «il Consiglio dei ministri provvede entro novanta giorni [...] alla nomina di un commissario ad acta per ogni regione in cui si sia determinata l'incompatibilità del commissario, il quale resta comunque in carica fino alla nomina del nuovo commissario ad acta».

1.1.- Dopo aver sottolineato che la disciplina dei piani di rientro dai disavanzi in materia sanitaria si iscrive in un duplice ambito di competenza concorrente, rappresentato dalla tutela della salute, da un lato, e dal coordinamento della finanza pubblica, dall'altro, la Regione ricorrente lamenta la violazione dell'art. 77 della Costituzione in riferimento alle attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione nelle materie della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché la violazione del principio di leale collaborazione.

A proposito della violazione dell'art. 77 Cost., la ricorrente sottolinea la relativa ridondanza in termini di violazione del riparto delle competenze tra Stato e Regione Molise. Attraverso la norma impugnata, infatti, lo Stato non soltanto avrebbe utilizzato uno strumento improprio, privo dei requisiti costituzionali, ma avrebbe vincolato la ricorrente senza il rispetto delle procedure collaborative, da osservare anche nell'esercizio della funzione legislativa (viene citata la sentenza n. 251 del 2016 di questa Corte).

Si osserva, al riguardo, che la norma impugnata (che precedentemente il Governo aveva invano tentato di inserire, anche in altri decreti d'urgenza) violerebbe l'art. 77 Cost. a causa della sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è stata inserita in sede di conversione. Quanto ai contenuti, si osserva, basta esaminare i titoli di cui si componeva il testo del decreto presentato per la conversione al Senato. Quanto alle finalità, si rileva che le ragioni di straordinaria necessità ed urgenza sono state ricondotte alla previsione di «misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili»; sicché, sarebbe arduo affermare che la normativa censurata rispondesse realmente ad esigenze «fiscali» o «finanziarie», per di più indifferibili.

Si segnala, anzi, la incongruenza di un decreto-legge teso a fronteggiare esigenze fiscali e finanziarie, il quale determini un aumento, a regime, della spesa pubblica, che discende dal conferimento dell'incarico di commissario ad un soggetto terzo.

La norma impugnata, non avrebbe, dunque, nulla a che vedere con l'oggetto e le finalità del provvedimento d'urgenza, tanto che, presente nel testo originario, era stata addirittura stralciata prima della emanazione del decreto.



1.2.- Viene poi denunciata violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nonché violazione del principio di leale collaborazione a norma degli artt. 117 e 118 Cost. e degli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost.

Sarebbero in particolare violati i principi di ragionevolezza, buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Tenuto conto della funzione dei piani di rientro e del necessario confronto istituzionale, diviene ragionevole soltanto un intervento che soddisfi queste esigenze, pena, altrimenti, la determinazione di effetti distorsivi che comprometterebbero il buon andamento della azione amministrativa. La norma impugnata, invece, avrebbe generato conseguenze addirittura dannose, introducendo una preclusione assoluta, applicabile retroattivamente anche per quelle Regioni il cui commissariamento è già in atto e che viene ad essere intaccato dall'innesto di una figura di commissario completamente slegata dalla istituzione regionale.

La disposizione impugnata si fonderebbe, dunque, su un pregiudizio negativo in ordine alla idoneità e capacità dei soggetti provenienti dalla amministrazione regionale allo svolgimento dell'incarico commissariale, operando attraverso una presunzione assoluta che viola i principi di ragionevolezza e buon andamento, in quanto determina: *a)* uno iato fra la struttura commissariale e l'apparato regionale; *b)* comprime, senza ragione, le competenze amministrative della Regione in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica, in violazione del principio di ragionevolezza e degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.; *c)* sopprime, senza ragione, un fruttuoso meccanismo di collaborazione fra Stato e Regioni, in violazione del principio di ragionevolezza, degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost.

1.3.- Viene poi posta in evidenza la circostanza che la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni censurato gli automatismi legislativi; sicché la norma impugnata si presenterebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. anche sotto il profilo della totale assenza di margine di apprezzamento del caso concreto. Il che inevitabilmente ridonda sulle competenze regionali, sia amministrative sia legislative, in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica.

1.4.- Si prospetta, inoltre, la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo del mancato rispetto del principio di proporzionalità. La norma censurata non rispetterebbe, infatti, tale importante canone di apprezzamento, in quanto essa non è certamente quella meno pregiudizievole per le attribuzioni costituzionali regionali e perché impone un onere sproporzionato rispetto al fine da perseguire, dal momento che non prende in alcuna considerazione le situazioni specifiche, prescindendo, quindi, dalla bontà o meno della esperienza commissariale in corso.

1.5.- Viene poi denunciata, sotto altro profilo, la violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., nonché di leale collaborazione e di sussidiarietà, di cui agli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost.

La norma censurata non rispetterebbe, infatti, i paradigmi declinati dalla giurisprudenza di questa Corte in tema di sussidiarietà. Non sussisterebbe, in particolare, il presupposto della inerzia regionale tale da legittimare l'intervento normativo, né si sarebbe realizzata alcuna fase di confronto con la Regione interessata. Non sarebbe stato neppure rispettato il principio di sussidiarietà, in quanto è stata adottata una soluzione opposta a quella di privilegiare la prossimità del commissario rispetto all'istituto regionale. Il tutto, in assenza di ragioni particolari atte a giustificare tale scelta, con i naturali riverberi negativi sulle attribuzioni regionali, con specifico riferimento a quelle relative alla tutela della salute.

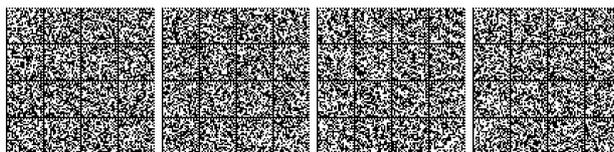
L'esautoramento regionale sarebbe poi avvenuto, in spregio all'art. 120 Cost., senza rispetto del principio di leale collaborazione, con violazione, per di più, del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost.

1.6.- Si prospetta, inoltre, in relazione agli oneri aggiuntivi che scaturiscono per la Regione dalla novella, la violazione degli artt. 81 e 97 Cost., in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché in riferimento al principio di leale collaborazione.

La nuova nomina del commissario, infatti, trattandosi di persona terza rispetto all'amministrazione e dunque da retribuire, comporterà, per la Regione, nuovi oneri finanziari. Il che genera perplessità per il fatto che tali nuovi oneri possano essere imposti proprio ad una Regione obbligata ad adempiere al piano di rientro delle spese sanitarie. La esigenza di contenimento della spesa pubblica, imposta dall'art. 81 Cost., risulterebbe pertanto frustrata dalla norma censurata, senza che risulti alcuna ragione per abbandonare il precedente e più economico modello, con correlativa violazione anche dell'art. 97 Cost. Il tutto, in assenza di qualsiasi concertazione.

1.7.- Con specifico riferimento alla disposizione dettata dal comma 3 dell'art. 25-*septies* impugnato, si lamenta, infine, la violazione del principio di affidamento, quale enunciato dalla giurisprudenza costituzionale, stante la portata sostanzialmente retroattiva della norma.

La cessazione automatica del mandato commissariale in corso, a prescindere da qualsiasi valutazione di opportunità, equivarrebbe, inoltre, ad un intervento sostitutivo nei confronti della Regione del tutto discrezionale, in violazione



del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), di quello di buona amministrazione (art. 97 Cost.), degli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost. e del principio di leale collaborazione.

2.- Nel giudizio promosso dalla Regione Molise il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha depositato memoria di costituzione, chiedendo dichiararsi inammissibili o infondate le questioni proposte nel ricorso.

2.1.- Il ricorso sarebbe anzitutto inammissibile per difetto di interesse. L'art. 25-*septies* del d.l. n. 119 del 2018, infatti, intervenendo sull'art. 1, comma 569, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)» e sull'art. 1, comma 395, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), ha riaffermato il principio della incompatibilità dell'incarico di commissario ad acta con incarichi istituzionali presso la Regione commissariata; principio, questo, che era stato derogato dal combinato disposto dei commi 395 e 396 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 per le Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007.

La disposizione impugnata, peraltro, avendo regolato *ex novo* la intera materia, in quanto prevede nuovi requisiti del commissario ad acta, avrebbe determinato l'abrogazione implicita della normativa precedente. Pertanto - deduce la Avvocatura - la eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale di tale normativa determinerebbe la reviviscenza di quella precedente, la quale ultima, «stabilendo (già) la non cumulabilità nello stesso soggetto di entrambi gli incarichi dei quali si discute», impedirebbe la concentrazione di incarichi cui mira il ricorso: da ciò, la inammissibilità dello stesso per difetto di interesse.

Non varrebbe neppure l'argomento secondo il quale la Regione Molise commissariata ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, che all'epoca era l'unica fonte che prevedeva l'esercizio del potere statale sostitutivo, si vedrebbe assoggettata alla operatività della disposizione censurata (che proprio alle Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 fa riferimento), dal momento che quel commissariamento si sarebbe «successivamente “inalveato” nell'ambito della disciplina di cui all'art. 2, commi 83 e ss., della l. n.191/2009».

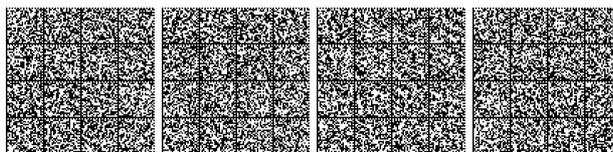
Si osserva, a tale riguardo, che la Regione Molise siglò un accordo avente ad oggetto un piano di rientro per le spese sanitarie ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», che prevedeva interventi per il triennio 2007-2009 destinati al risanamento finanziario. Non essendo stati conseguiti gli obiettivi fissati, la Regione è stata diffidata in base alla procedura fissata dall'art. 4, comma 1, del d.l. n. 159 del 2007, nel frattempo entrato in vigore, ed è stato quindi nominato commissario ad acta, in data 24 luglio 2009, il Presidente *pro tempore* della Regione, ancorché la normativa dell'epoca non imponesse tale scelta da parte del Governo.

Successivamente, il 7 giugno 2012, constatato il perdurante disavanzo strutturale, e dopo aver proceduto alla diffida secondo la procedura prevista dall'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009, il Consiglio dei ministri nominò un dirigente del Ministero della salute quale commissario ad acta «per l'adozione e l'attuazione degli obiettivi prioritari del Piano di rientro e dei successivi Programmi operativi, non compiutamente realizzati dal Presidente *pro tempore* in funzione di Commissario ad acta». Già allora, dunque, il commissariamento della Regione Molise si «inalveava» nell'ambito della disciplina di cui all'art. 2, commi 83 e seguenti, della legge n. 191 del 2009, cosicché, a norma del comma 84, il Consiglio dei ministri aveva potuto procedere alla nomina di un commissario ad acta diverso dal Presidente della Regione inadempiente.

Il 21 marzo 2013, il Consiglio dei ministri, preso atto degli esiti delle elezioni amministrative regionali, nominò, in sostituzione del precedente, commissario ad acta il neoeletto Presidente della Regione. Pure in questo caso - sottolinea l'Avvocatura - il commissariamento era stato disposto in base alla legge n. 191 del 2009, che, peraltro, aveva subito nel frattempo significative modifiche. In particolare, in base a quanto disposto dall'art. 2, comma 6, lettera a), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, veniva novellato il secondo periodo del comma 83 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, nel senso che veniva consentita la nomina, quale commissario ad acta, del Presidente della Regione o «di un altro soggetto». In tal modo, la scelta del commissario diveniva discrezionale, potendo questa cadere sul Presidente della Regione o su altro soggetto.

Da ultimo - conclude l'Avvocatura - con delibera del 7 dicembre 2018, il Governo ha novamente nominato commissario ad acta un tecnico esterno all'amministrazione regionale.

2.2.- Alla stregua della normativa succedutasi nel tempo e del tenore delle varie delibere di nomina, emerge che il commissariamento della Regione Molise, originariamente disposto in base all'allora vigente art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, è successivamente “transitato” nell'ambito applicativo dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009.



Pertanto, alla data di entrata in vigore dell'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016 - che ha sottratto le Regioni commissariate dalla incompatibilità sancita dall'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014 - la Regione Molise doveva ritenersi ormai commissariata ai sensi dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, con la conseguente applicabilità della incompatibilità introdotta dalla legge n. 190 del 2014. La eventuale incostituzionalità della norma impugnata, pertanto, comporterebbe la reviviscenza della incompatibilità sancita dall'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli incarichi commissariali conferiti ai sensi dell'art. 2, commi 73, 83 e 84 della legge n. 191 del 2009, impedendo il cumulo per la Regione Molise dell'incarico di commissario con quello di Presidente della Regione. Da qui la inammissibilità del ricorso per difetto di interesse.

2.3.- Vi sarebbe, poi, un ulteriore profilo di inammissibilità delle questioni proposte. L'art. 25-septies del d.l. n. 119 del 2018 ha anche introdotto una serie di requisiti per accedere alla nomina di commissario ad acta: e per questa parte, la norma non è stata impugnata. Pertanto, la incostituzionalità non potrebbe travolgere la disposizione in questione, la cui perdurante vigenza sul punto imporrebbe di conferire l'incarico ad un tecnico, precludendone, comunque sia, l'attribuzione ad un "politico".

2.4.- Scendendo al merito dei singoli motivi di ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce la inammissibilità della prima censura, concernente la prospettata violazione dell'art. 77 Cost., che la ricorrente deduce in quanto, essendo stata la disposizione oggetto di impugnativa inserita dalla legge di conversione, mancherebbe il necessario nesso di correlazione tra la norma introdotta dalla legge di conversione ed il decreto legge; vizio, quello prospettato, che ridonderebbe, comprimendole, sulle prerogative costituzionali della Regione nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica.

Ad avviso della Avvocatura, infatti, la censura sarebbe inammissibile per mancanza di lesione di attribuzioni regionali, in quanto altro è la disciplina dei piani di rientro, altro la disciplina del commissariamento, che è espressione del potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'art. 120 Cost. ed è oggetto di competenza statale esclusiva. Anche se si tratta di discipline fra loro correlate, le stesse andrebbero tenute distinte, in quanto riferite a fasi diverse della procedura finalizzata al risanamento dei servizi sanitari: per la prima, attinente ai piani di rientro, trova applicazione il principio cooperativo e di condivisione; per la seconda, riguardate il commissariamento, oggetto della norma censurata, la competenza legislativa è di esclusiva spettanza statale.

La censura sarebbe comunque infondata. La norma impugnata, infatti, opera all'interno di una tematica riconducibile alla finanza pubblica, essendo l'andamento della sanità regionale una componente importante dell'assetto economico nazionale, al punto che la disposizione in questione è intervenuta su norme contenute in due distinte leggi finanziarie. Circostanze tanto più significative in rapporto al tema di commissariamenti, i quali presuppongono situazioni di grave squilibrio finanziario che comportano interventi immediati a tutela della economia nazionale ed a garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie.

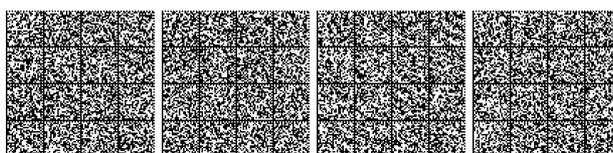
2.5.- Il secondo e terzo motivo di ricorso vengono reputati fra loro connessi, riguardando, l'uno, la violazione del principio di leale collaborazione in quanto la norma censurata coinvolge la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica, oggetto di potestà legislativa concorrente; e, l'altro, la asserita inosservanza dei limiti al potere sostitutivo statale.

Entrambe le censure sono, ad avviso della Avvocatura, infondate, in quanto la norma impugnata costituisce esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., di esclusiva pertinenza statale, essendo volto al fine di salvaguardare l'unità economica dello Stato ed assicurare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, mediante la nomina di commissari ad acta per la realizzazione dei piani di rientro. L'identica base costituzionale e normativa attribuisce allo Stato il potere di stabilire quali incarichi siano incompatibili con quello commissariale e l'ambito temporale delle incompatibilità, e, dunque, anche in riferimento agli incarichi in corso.

Trattandosi di materia estranea alla competenza regionale, si rivela infondata la censura che pretenderebbe coinvolgere la Regione attraverso lo strumento della intesa. Si richiama, a tale riguardo, quanto più volte affermato da questa Corte a proposito del fatto che l'attività del commissario deve essere posta al riparo da interferenze legislative o amministrative da parte della Regione e viene a tal proposito rievocata la sentenza n. 278 del 2014, di cui si citano ampi stralci.

È ben vero - osserva l'Avvocatura - che il secondo comma dell'art. 120 Cost. puntualizza che la legge assicura che i poteri sostitutivi vengano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione; tuttavia ciò riguarda, appunto, la fase del procedimento che conduce al commissariamento, ma non la fissazione dei requisiti del commissario o le modalità di svolgimento del relativo mandato.

Nella sentenza n. 43 del 2004, questa Corte ha infatti affermato che l'art. 120 Cost. intende assicurare la previsione di «un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento».



Ed infatti, la normativa di settore - segnatamente, l'art. 1, commi 174 e 180, della legge n. 311 del 2004; l'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, e l'art. 2, commi 79, 83 e 84 della legge n. 191 del 2009 - prevede un ampio coinvolgimento regionale, attraverso una diffida all'attuazione del piano di rientro e la previsione di un accordo con lo Stato che individui gli interventi necessari. Procedimento, questo, che si ripete anche nelle ipotesi in cui, a seguito di monitoraggio del piano di rientro, si registrino degli inadempimenti, giacché, anche in tal caso, non si procede subito al commissariamento, ma occorre prima novamente diffidare la Regione perché adotti gli atti necessari per garantire il conseguimento degli obiettivi fissati nel piano.

La concertazione, dunque, è ampiamente assicurata e le doglianze connesse alla violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della azione amministrativa risulterebbero estranee al contesto normativo.

L'unico limite che incontra il potere statale esclusivo è, come già detto, assicurare il rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione nella fase prodromica e preordinata all'esercizio del potere sostitutivo: cosa che il quadro normativo di riferimento indubbiamente garantisce, dal momento che alla fase del commissariamento si addivene solo come *extrema ratio*, in una fase patologica derivante dalla inerzia regionale.

2.6.- Peraltro, soggiunge l'Avvocatura, anche a voler ritenere che la norma impugnata sia riconducibile pure alle materie a legislazione concorrente della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, le doglianze sarebbero ugualmente infondate. Come infatti da ultimo ribadito da questa Corte nella sentenza n. 199 del 2018, l'autonomia legislativa concorrente regionale può subire limitazioni alla luce degli obiettivi di finanza pubblica e della esigenza di contenimento della spesa.

Pertanto, quando la Regione ricorrente sostiene che la nomina di un commissario ad acta estraneo all'assetto regionale rappresenterebbe una anomalia «fonte di impasse nella gestione del servizio sanitario regionale», trascura di considerare che, come reiteratamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, lo stesso deve essere tenuto «al riparo da ogni interferenza degli organi regionali»: evenienza, questa, che non si vede come possa essere meglio assicurata, se non proprio attraverso una incompatibilità tra l'incarico commissariale e quello di amministratore regionale.

Affermato il principio, soggiunge l'Avvocatura, esso non può che avere valenza generale, operando sia per i commissariamenti futuri sia per quelli in corso, senza che vi sia possibilità, come deduce la Regione ricorrente, di stabilire regimi differenziati seconda la «imputabilità» del disavanzo alla amministrazione in carica o no, dal momento che la norma deve avere una portata unica a livello nazionale.

D'altra parte, la norma non ha un significato «sanzionatorio», ma svolge una funzione preventiva, giacché mira - come si è detto - a porre il commissario al riparo da interferenze dagli organi regionali mediante la «separazione fisica» dell'incarico di commissario, così da evitare qualsiasi rischio connesso alla commistione di ruoli.

Del resto, osserva ancora l'Avvocatura, l'opportunità, anche nei confronti della Regione ricorrente, di una separazione fra gli incarichi, emergerebbe dai risultati negativi della pregressa gestione da parte del Presidente della Giunta regionale, come trasparirebbe dal verbale della riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza della Regione Molise tenutasi il 20 novembre 2018, tanto che gli organismi preposti alle verifiche periodiche hanno richiesto alla struttura commissariale un nuovo programma operativo per il triennio 2019-2021.

2.7.- Infondato sarebbe anche il quarto motivo di ricorso, nel quale si deduce la violazione di vari parametri di costituzionalità, in quanto la scelta di nominare un commissario ad acta esterno comporterebbe un nuovo ed irrazionale onere finanziario per la Regione.

Osserva infatti l'Avvocatura che, anche a voler prescindere dall'ammontare irrisorio di tali nuovi oneri rispetto ad un disavanzo di oltre 26 milioni di euro, si ribadisce che la possibilità della nomina di un commissario esterno era già da tempo espressamente prevista sul piano normativo, sicché il legislatore ha evidentemente ritenuto giustificata e compatibile tale possibilità con le situazioni di disavanzo regionali. Ragionare diversamente, d'altra parte, significherebbe «escludere, in ogni occasione, la nomina - pur da tempo esplicitamente consentita, ed ora anche imposta dalla legge - di un commissario ad acta esterno».

2.8.- Con il quinto motivo di ricorso, circoscritto alla previsione che rende operativa la incompatibilità anche in riferimento agli incarichi in corso, la pretesa violazione del principio di affidamento sarebbe inammissibile per difetto di interesse, perché nessun titolare di incarichi regionali svolge attualmente la funzione di commissario, essendo stato nominato - come si è detto - il 7 dicembre 2018 un soggetto esterno all'amministrazione regionale.

La censura sarebbe, comunque sia, infondata, in quanto il dato normativo e le vicende riguardanti la Regione ricorrente escluderebbero la possibilità che si sia formato un qualche affidamento in materia di nomina dei commissari ad acta. L'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007, infatti, non prevedeva nulla al riguardo, consentendo di nominare un soggetto tanto interno quanto esterno alla amministrazione regionale. L'art. 2, commi 79 e seguenti, della legge n. 191 del 2009,



se nel testo originario prevedeva la necessaria coincidenza tra l'incarico di commissario e quello di Presidente della Regione, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 174 del 2012 e dalla relativa legge di conversione n. 213 del 2012, ha novamente consentito che la nomina del commissario riguardasse indifferentemente il Presidente della Regione o altro soggetto. Tale alternatività è poi venuta meno a decorrere dal 1° gennaio 2015 per effetto della incompatibilità sancita dai commi 569 e 570 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014; incompatibilità, poi, soppressa, per le sole Regioni commissariate, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, dai commi 395 e 396 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

Dunque - osserva l'Avvocatura - nessun affidamento poteva essere riposto dalla Regione Molise sul quadro normativo previgente, posto che, sin dal 2012, l'incarico di commissario poteva essere indifferentemente affidato al Presidente della Regione o altro titolare di incarico regionale, ovvero ad un soggetto estraneo alla amministrazione regionale.

Il che, fra l'altro, dimostrerebbe che dal 2012 la gestione commissariale non poteva più avere - come deduce la ricorrente - una struttura duale (commissario politico e sub commissario tecnico), in quanto essa era unificata e indifferentemente attribuibile o a un politico o ad un tecnico, per giungere, nel 2015, ad una incompatibilità, poi asseverata dalla norma oggetto di censura.

La vicenda concreta della Regione Molise, d'altra parte, che ha visto un'alternanza di commissari tra Presidenti della Regione ed esterni, confermerebbe l'impossibilità di ritenere maturato, in capo alla Regione stessa, un qualche affidamento sul punto.

3.- La Regione Molise ha depositato, il 12 giugno 2019, memoria con la quale ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso. A proposito della ricostruzione offerta dalla Avvocatura generale dello Stato a sostegno della dedotta carenza di interesse, si osserva come la tesi - ancorché suggestiva - secondo la quale dal momento in cui è stato nominato commissario il dott. Filippo Basso, dirigente del Ministero della salute, il commissariamento sarebbe confluito nella disciplina dettata dall'art. 2, commi 83 e seguenti, della legge n. 191 del 2009, non coglierebbe nel segno.

Infatti, secondo quanto ha previsto il comma 88 dell'art. 2 della legge 191 del 2009, per le Regioni già commissariate al 31 dicembre 2009 restava fermo il previgente assetto della gestione commissariale, applicandosi, al tempo stesso, i commi da 80 a 86 dell'art. 2 della stessa legge n. 191 del 2009.

D'altra parte, nella stessa delibera di nomina si richiama espressamente, fra l'altro, l'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 159 del 2007 e, tra i compiti specificamente demandati al dott. Basso figura proprio «l'adozione di eventuali necessari provvedimenti per l'attuazione di quanto previsto dal sopracitato art. 4, comma 2, del D.L. n. 159/2007».

Il richiamo al citato art. 4, commi 1 e 2, permane anche nella successiva delibera del 21 marzo 2013, con la quale il Consiglio dei ministri ha nominato commissario ad acta il Presidente della Regione Molise, dott. Paolo Di Laura Frattura: anzi, in detta delibera - che l'Avvocatura asserisce essere stata adottata ai sensi dell'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009 - la norma in questione non sarebbe stata neppure menzionata.

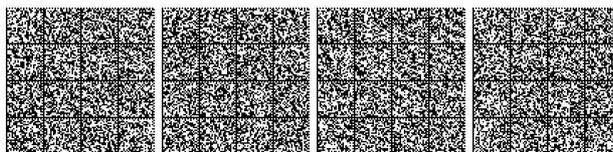
Del pari non condiviso è l'assunto secondo il quale la nomina - tenuto conto delle modifiche introdotte dal d.l. n. 174 del 2012 - potendo riguardare sia il Presidente della Regione sia altro soggetto, sarebbe stata conferita al primo per una scelta discrezionale del Governo. Si osserva, infatti, che la delibera espressamente riferisce «di dover procedere» alla nomina del Presidente della Regione, dal momento che il d.l. n. 174 del 2012 aveva introdotto nella legge n. 191 del 2009 il comma 84-bis, che - nel testo vigente alla data di adozione di quella delibera - stabiliva che «in caso di dimissioni o di impedimento del presidente della regione il Consiglio dei ministri nomina un commissario ad acta, al quale spettano i poteri indicati nel terzo e quarto periodo del comma 83 fino all'insediamento del nuovo presidente della regione o alla cessazione della causa di impedimento. Il presente comma si applica anche ai commissariamenti disposti ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e successive modificazioni».

Tale disposizione, dunque, non lasciava alcuna discrezionalità, obbligando il Governo a nominare commissario il neoeletto Presidente della Regione.

Non vi sarebbe dunque stata alcuna "inalveazione", quanto al succedersi delle nomine, nella disciplina di cui alla legge n. 191 del 2009, la quale si è aggiunta, senza abrogarla, alla disciplina di cui all'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007, che continua a rappresentare la disciplina base del commissariamento della Regione, come è dimostrato dal fatto che essa costituisce la prima delle fonti normative citate anche nell'ultima delibera di nomina del 7 dicembre 2018.

Il tutto, a testimonianza, non solo della ammissibilità del ricorso, ma anche della fondatezza della censura relativa alla violazione del principio di affidamento.

3.1.- Si contesta anche l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato secondo il quale la mancata impugnativa dell'art. 25-septies del d.l. n. 119 del 2018, nella parte in cui si stabiliscono i requisiti professionali del commissario, imporrebbe comunque di nominare un tecnico anziché un "politico": la Regione, infatti, avrebbe impugnato l'articolo



nella sua interezza; per altro verso, è ovvio che la contestazione concernente la nomina di un tecnico assorbe il profilo relativo ai requisiti di professionalità.

3.2.- Infondato viene ritenuto anche l'assunto secondo il quale la Regione non sarebbe legittimata a dolersi della violazione dell'art. 77 Cost., in quanto nella specie la disciplina censurata sarebbe espressione del potere sostitutivo che spetta soltanto allo Stato. Si osserva, infatti, in via generale, che la competenza statale esclusiva non esclude affatto che il suo esercizio possa determinare interferenze rispetto ad attribuzioni costituzionali regionali, così come la legislazione regionale può incidere sulle competenze commissariali, come è dimostrato dalle varie pronunce - adottate proprio in forza dell'art. 120 Cost. - che hanno dichiarato incostituzionali leggi regionali che interferivano con l'esercizio delle attribuzioni commissariali.

È dunque censurabile da parte della Regione - sostiene la ricorrente - una norma che si deduca essere adottata in violazione dell'art. 77 Cost., proprio per la "ridondanza" che la materia presenta rispetto alle competenze regionali, come richiesto dalla giurisprudenza costituzionale.

Si ribadisce, poi, la fondatezza della questione, non apparendo corretti i rilievi svolti al riguardo dall'Avvocatura generale dello Stato. Sarebbe irrilevante, infatti, la circostanza che la materia dei commissariamenti sia stata fra l'altro disciplinata in leggi finanziarie e riguardi il coordinamento della finanza pubblica, in quanto, ove il rilievo fosse corretto, il decreto fiscale potrebbe «legittimamente ospitare - specie se, come nel caso di specie, aggiunte in blocco in sede di conversione - norme concernenti tutte le questioni e le materie possibili e immaginabili, purché abbiano un qualche collegamento con la finanza pubblica (istruzione, giustizia, previdenza, difesa, etc.)».

3.3.- A proposito del secondo e terzo motivo di ricorso - con i quali si deduceva, sotto diversi profili, la violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost. - si contesta la tesi della Avvocatura secondo la quale la materia dei commissariamenti riguarderebbe il potere sostitutivo che appartiene esclusivamente allo Stato, in quanto la stessa coinvolgerebbe i piani di rientro che - come affermato da questa Corte - riguardano un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, individuato nella tutela della salute e nel coordinamento della finanza pubblica.

Sul potere sostitutivo, peraltro, è lo stesso art. 120 Cost. ad evocare il principio di sussidiarietà e la leale collaborazione: sicché, circoscrivere tali principi alla sola fase antecedente al commissariamento equivarrebbe a travisare il dettato costituzionale, in quanto detti principi non riguardano solo l'an, ma anche il quomodo del commissariamento, consentendo alla Regione di esporre le ragioni per le quali sia preferibile mantenere in capo al titolare di un incarico regionale il ruolo di commissario ad acta, e rispettare così la sussidiarietà attraverso il coordinamento operativo con la istituzione regionale.

Quanto ai profili di irragionevolezza ed antieconomicità, si osserva come le censure si incentrano sulla aprioristica scelta di un commissario esterno alla Regione, senza consentire a quest'ultima di suggerire soluzioni alternative.

Si insiste, poi, sulla censura di violazione del principio di affidamento, in quanto la tesi della Avvocatura, secondo la quale la censura stessa sarebbe priva di interesse, attestata dalla nomina di un soggetto esterno alla Regione, si rivela fallace, essendo stata la nomina in questione impugnata sia davanti al tribunale amministrativo regionale competente sia attraverso il conflitto proposto alla Corte costituzionale e iscritto al n. 2 del 2019 del registro conflitti tra enti.

3.4.- Quanto al merito, si richiamano le varie vicende del commissariamento regionale, dalle quali emergerebbe che per le Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, come la Regione Molise, all'epoca dei vari provvedimenti non risultava vigente una normativa di incompatibilità tra la carica di commissario ad acta ed eventuali incarichi regionali.

Irrilevanti sarebbero, infine, i rilievi svolti dalla Avvocatura generale dello Stato in merito alle difficoltà finanziarie della sanità molisana, trattandosi di situazione che prescinde dalla identità del commissario nominato.

4.- A seguito del rinvio della udienza, la Regione Molise ha depositato il 1° ottobre 2019 ulteriore memoria, ribadendo la fondatezza tanto del ricorso n. 31 del 2019 quanto del ricorso per conflitto fra enti n. 2 del 2019, sottolineando come la sentenza di questa Corte n. 200 del 2019, con la quale è stato respinto il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Calabria nei confronti dello Stato, in riferimento alla delibera di nomina del commissario e del sub-commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario, conforterebbe la fondatezza dei ricorsi della stessa Regione Molise.

Da un lato, infatti, le censure proposte dalla Regione Calabria si fondavano su circostanze diverse e peculiari; dall'altro, le situazioni di criticità riscontrate nella gestione commissariale di quella Regione non sarebbero ravvisabili nel caso della Regione Molise. Dalla riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali emergerebbe, infatti, che per il 2017 - sotto la gestione commissariale del Presidente della Regione - i livelli essenziali di assistenza (d'ora in avanti: *LEA*) hanno superato la soglia di sufficienza, mentre al contrario, dal verbale della riu-



nione del 24 luglio 2019, i dati acquisiti del tavolo tecnico dimostrano che la gestione affidata a soggetto estraneo alla amministrazione regionale «presenta persistenti criticità, evidenziate nelle conclusioni del Verbale stesso».

5.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato il 1° ottobre 2019 memoria nella quale, in riferimento alla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Molise con il ricorso n. 31 del 2019, ha in larga misura rievocato le deduzioni svolte nella memoria di costituzione. Si ribadisce, in particolare, che la Regione non avrebbe impugnato l'art. 25-septies del d.l. n. 119 del 2018 nella parte in cui - comma 2, lettera b) - sono stabiliti i requisiti professionali che deve possedere il commissario ad acta; requisiti che certamente il Presidente della Regione non possiede. La tesi opposta sostenuta dalla Regione è, comunque sia, non conferente, in quanto la materia del commissariamento rientra nell'ambito del potere sostitutivo esclusivo dello Stato. L'assunto secondo il quale la previsione di requisiti ridondi a danno delle competenze legislative ed amministrative regionali in tema di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica sarebbe privo di fondamento, in quanto una lesione delle prerogative regionali potrebbe ipotizzarsi solo se il commissariamento della Regione fosse stato disposto in mancanza di un disavanzo strutturale in materia sanitaria.

Neppure in astratto, infatti, potrebbe realizzare un vulnus delle competenze regionali la previsione di determinati requisiti in capo a coloro che sono nominati all'incarico commissariale, trattandosi di organo straordinario e temporaneo dello Stato, cui compete stabilirne i requisiti. Rientra dunque nei poteri sostitutivi quello di individuare anche le incompatibilità e le caratteristiche professionali del commissario.

5.1.- Si ribadisce, poi, che non sarebbe violato l'art. 77 Cost., in quanto la norma censurata è stata deliberata non dal Governo ma dal Parlamento, e sarebbe, comunque sia, materia estranea alle competenze regionali. La disposizione, d'altra parte, avrebbe attinenza alla materia del decreto, vale a dire quella economico-finanziaria, posto che la disciplina dei piani di rientro e del commissariamento atterrebbero alla finanza pubblica ed alle politiche di bilancio.

5.2.- Viene anche ulteriormente sottolineato che il principio di leale collaborazione che si assume violato non riguarda, per principio, l'attività di normazione, mentre quel principio assumerebbe rilievo solo per la fase del procedimento che conduce al commissariamento, senza coinvolgere i requisiti per l'assunzione di quell'incarico. Requisiti che possono riguardare sia i commissariamenti futuri sia quelli in atto, non rilevando la distinzione basata sulla colpevolezza o meno delle pregresse gestioni, stante la esigenza di uniformità di disciplina e l'assenza di finalità "sanzionatorie" della norma censurata. La finalità è, anzi, di tipo "preventivo", mirando a porre il commissario al riparo da interferenze regionali.

Considerato in diritto

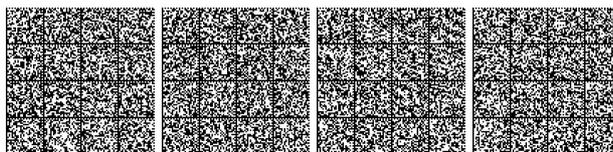
1.- La Regione Molise propone ricorso in via principale avverso l'art. 25-septies, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, nella parte in cui tale norma dispone la incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell'incarico di commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario delle Regioni con l'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione soggetta a commissariamento e stabilisce la applicabilità della incompatibilità anche per gli incarichi commissariali in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione, introduttiva del citato articolo, con la conseguente decadenza dall'incarico commissariale dei Presidenti di Regione a far data dalla nomina dei nuovi Commissari ad acta.

1.1.- La disciplina censurata contrasterebbe, ad avviso della Regione ricorrente, con vari parametri di costituzionalità.

Risulterebbe, infatti, anzitutto violato l'art. 77 della Costituzione in riferimento alle attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione nelle materie della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché violazione del principio di leale collaborazione. Sussisterebbe violazione dell'art. 77 Cost. - con ridondanza sulle attribuzioni regionali in tema di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica - a causa della evidente estraneità della norma impugnata rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è stata inserita in sede di conversione.

Vulnerato sarebbe anche il principio di leale collaborazione, trattandosi di intervento adottato unilateralmente dello Stato, senza alcun coinvolgimento della Regione.

1.2.- Viene poi dedotta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nonché la violazione del principio di leale collaborazione a norma degli artt. 117 e 118 Cost. e degli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., in quanto, tenuto conto della funzione dei piani di rientro e del necessario confronto istituzionale, la norma impugnata avrebbe generato effetti addirittura dannosi, introducendo, senza alcun coinvolgimento regionale, una preclusione assoluta, applicabile retroat-



tivamente anche per quelle Regioni il cui commissariamento è già in atto e che viene ad essere intaccato dall'innesto di una figura di commissario completamente slegata dalla istituzione regionale.

1.3.- L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto il profilo della totale assenza di margine di apprezzamento del caso concreto, tenuto conto del buon andamento della gestione dei piani di rientro, con evidenti riflessi negativi sulle competenze regionali, sia amministrative sia legislative, in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica.

Il medesimo parametro costituzionale viene evocato anche sotto il profilo del mancato rispetto del principio di proporzionalità, in quanto la norma impugnata non sarebbe certamente quella meno pregiudizievole per le attribuzioni costituzionali regionali, considerato che la stessa impone un onere sproporzionato rispetto al fine da perseguire, dal momento che non prende in alcuna considerazione le situazioni specifiche, prescindendo, quindi, dalla bontà o meno della esperienza commissariale in corso.

1.4.- Si deduce, inoltre, violazione del principio di ragionevolezza, nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione e di sussidiarietà, di cui agli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., in quanto la norma denunciata non rispetterebbe i paradigmi declinati dalla giurisprudenza di questa Corte in tema di sussidiarietà. Non sussisterebbe, in particolare, il presupposto della inerzia regionale tale da legittimare l'intervento normativo, né si sarebbe realizzata alcuna fase di confronto con la Regione interessata. Non sarebbe stato neppure rispettato il principio di sussidiarietà, in quanto è stata adottata una soluzione opposta a quella di privilegiare la prossimità del commissario rispetto all'istituto regionale.

Il tutto, osserva la Regione ricorrente, in assenza di ragioni particolari atte a giustificare la scelta operata, con i naturali riverberi negativi sulle attribuzioni regionali, con specifico riferimento a quelle relative alla tutela della salute. L'esautoramento regionale sarebbe poi avvenuto, in spregio all'art. 120 Cost., senza rispetto del principio di leale collaborazione, generando, anche, la correlativa violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost.

1.5.- Si lamenta, altresì, la violazione degli artt. 81 e 97 Cost., in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché in riferimento al principio di leale collaborazione. La nuova nomina del commissario, infatti, trattandosi di persona terza rispetto alla amministrazione, e dunque da retribuire *ex novo*, comporterà per la Regione nuovi oneri finanziari. Il che genera perplessità per il fatto che tali nuovi oneri possano essere imposti ad una Regione già obbligata ad adempiere al piano di rientro delle spese sanitarie.

La esigenza di contenimento della spesa pubblica, imposta dall'art. 81 Cost., risulterebbe pertanto frustrata dalla norma censurata, senza che risulti alcuna ragione per abbandonare il precedente e più economico modello, con conseguente violazione anche dell'art. 97 Cost.

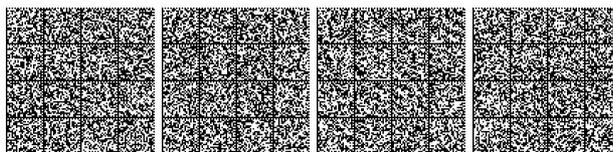
Scelte, quelle censurate, che sono state operate in assenza di qualsiasi concertazione.

1.6.- Viene denunciata, infine, la violazione del principio di affidamento, quale enunciato dalla giurisprudenza costituzionale, stante la portata sostanzialmente retroattiva della norma dettata dal comma 3 dell'art. 25-*septies* impugnato.

La cessazione automatica del mandato commissariale in corso, a prescindere da qualsiasi valutazione di opportunità, equivarrebbe, inoltre, ad un intervento sostitutivo nei confronti della Regione del tutto discrezionale, in violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), di quello di buona amministrazione (art. 97 Cost.), degli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost. e del principio di leale collaborazione.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato propone una prima eccezione di inammissibilità del ricorso, fondata sulla carenza di interesse, al lume di una articolata deduzione. Alla stregua, infatti, della normativa succedutasi nel tempo e del tenore delle varie delibere di nomina, emergerebbe che il commissariamento della Regione Molise, originariamente disposto in base all'allora vigente art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito con modificazioni nella legge 29 novembre 2007, n. 222, sarebbe successivamente "transitato" nell'ambito applicativo dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

Pertanto, alla data di entrata in vigore dell'art. 1, comma 395, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) - che ha eliminato per le Regioni commissariate la incompatibilità sancita dall'art. 1, comma 569, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)» - la Regione Molise doveva ritenersi ormai commissariata ai sensi dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, con la conseguente applicabilità della incompatibilità introdotta dalla legge n. 190 del 2014. La eventuale incostituzionalità della norma impugnata, pertanto, comporterebbe la reviviscenza della incompatibilità sancita dall'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli incarichi commissariali conferiti ai sensi dell'art. 2, commi 73, 83 e 84 della legge n. 191 del 2009, impedendo il cumulo per la Regione Molise dell'incarico di commissario con quello di Presidente della Regione.



Da qui, ad avviso della resistente, la inammissibilità del ricorso per difetto di interesse.

2.1.- La eccezione sollevata dalla Avvocatura comporta la necessaria disamina del complesso, articolato e non poco contraddittorio quadro normativo di riferimento, entro il quale si è snodata, nel corso degli anni, la disciplina dei piani di rientro delle spese sanitarie, delle correlative procedure di commissariamento e delle altalenanti scelte operate in ordine alle “qualità” che doveva ricoprire la persona da nominare quale commissario ad acta per il riordino finanziario delle spese sanitarie gravanti sui bilanci regionali.

2.1.1.- È noto che, in considerazione della grave e persistente incapacità di alcune Regioni di controllare la spesa sanitaria, dando vita a situazioni di deficit strutturali tali da interagire anche con i livelli delle prestazioni erogabili, a partire dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», successivamente oggetto di varie modifiche, il legislatore statale introdusse un meccanismo articolato che faceva leva sui piani di rientro, in virtù del quale veniva imposto alle Regioni, che si fossero trovate in una condizione di sofferenza finanziaria strutturale in materia sanitaria, di sottoporsi ad una complessa procedura di risanamento, al fine di poter beneficiare del sostegno finanziario dello Stato ed accedere a nuovi finanziamenti. Gli impegni per il monitoraggio ed il contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria, sottoscritti attraverso una apposita intesa Stato-Regioni, erano assoggettati ad un controllo da parte di organismi appositamente istituiti dalla medesima intesa.

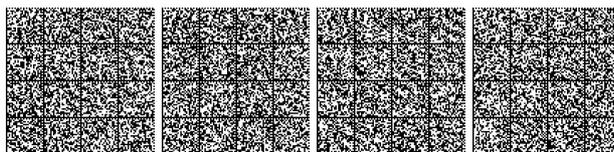
Al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi stabiliti nei piani di rientro stipulati in base all’art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, il legislatore statale introdusse una particolare procedura descritta nell’art. 4 del d.l. n. 159 del 2007. In particolare, e per quel che qui interessa, venne prevista inizialmente una diffida ai sensi dell’art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Attuazione dell’art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo) nei confronti della Regione che si fosse resa inadempiente rispetto agli impegni assunti in sede di sottoscrizione dei piani di rientro e, poi, la nomina, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di un commissario ad acta, con il compito di realizzare le finalità riportate nel piano concordato tra Stato e Regione.

Va peraltro sottolineato che l’art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, nella sua formulazione originaria aveva previsto che la nomina a commissario ad acta fosse incompatibile con l’affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento. Tale incompatibilità è poi venuta meno in ragione della sua espressa abrogazione ad opera dell’art. 79, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la compatibilità, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

2.1.2.- La impostatura dei piani di rientro è stata mantenuta anche nella legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)» (art. 1, comma 277, che recepì la intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005), nella legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» (art. 1, comma 796), la quale recepì il Patto per la salute 2007-2009, nella legge finanziaria n. 191 del 2009, che recepì il Patto per la salute 2010-2012, di cui alla intesa tra Governo e Regioni del 3 dicembre 2009, ed il cui art. 13, fra l’altro, prevedeva una articolata procedura di controllo per la gestione del deficit in campo sanitario, con la procedimentalizzazione di meccanismi di intervento sostitutivo a mezzo di commissari ad acta, nominati nella persona del Presidente della Regione.

L’art. 2, comma 79, della legge n. 191 del 2009, prevedeva, infatti, che, in caso di mancata presentazione da parte della Regione del piano di rientro ovvero in caso di mancata approvazione dello stesso, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell’art. 120 Cost., nominasse il Presidente della Regione quale commissario ad acta per la predisposizione del piano di rientro e per la sua attuazione. L’art. 2, comma 83, della stessa legge n. 191 del 2009, prendeva in considerazione l’ipotesi in cui, pur essendo stato presentato ed approvato il piano di rientro, ad una verifica dello stesso venisse constatata la inadempienza della Regione in merito alla realizzazione degli obiettivi tracciati nel piano. In tal caso, il Consiglio dei ministri diffidava la Regione interessata ad attuare il piano, adottando altresì tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi previsti. A seguito della persistente inerzia della Regione, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell’art. 120 Cost., nominava il Presidente della Regione commissario ad acta per la intera durata del piano di rientro; in particolare, il medesimo comma 83 proseguiva affermando che «il commissario adotta tutte le misure indicate nel piano nonché gli ulteriori atti e provvedimenti normativi, amministrativi organizzativi e gestionali ad esso implicati in quanto presupposti o comunque correlati e necessari alla completa attuazione del piano».

Merita peraltro di essere rilevato che, nel testo originario del comma 83, figuravano le parole “il presidente della regione commissario ad acta” che furono sostituite da quelle «il presidente della regione o un altro soggetto commissario ad acta» ad opera del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012),



convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. Pertanto, a far tempo dalla entrata in vigore di tale fonte novellatrice, il commissario ad acta poteva essere scelto anche tra persone diverse dal Presidente della Regione da commissariare.

Significativa appare anche la “storia” del comma 84 dell’art. 2 della ricordata legge n. 191 del 2009. Il testo originario stabiliva, infatti, che «Qualora il presidente della Regione, nominato commissario ad acta per la redazione e l’attuazione del piano ai sensi dei commi 79 o 83, non adempia in tutto o in parte all’obbligo di redazione del piano o agli obblighi, anche temporali, derivanti dal piano stesso, indipendentemente dalle ragioni dell’inadempimento, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell’art. 120 della Costituzione, adotta tutti gli atti necessari ai fini della predisposizione del piano di rientro e della sua attuazione. Nei casi di riscontrata difficoltà in sede di verifica e monitoraggio nell’attuazione del piano, nei tempi o nella dimensione finanziaria ivi indicata, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell’articolo 120 della Costituzione, sentita la regione interessata, nomina uno o più commissari ad acta di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria per l’adozione e l’attuazione degli atti indicati nel piano e non realizzati». (La norma è stata modificata ad opera del comma 569 dell’art. 1 della legge n. 190 del 2014, il quale ha soppresso le parole: «presidente della regione, nominato» ed ha sostituito le parole «ai sensi dei commi 79 o 83» con quelle: «, a qualunque titolo nominato»).

La disposizione, anche nella sua versione originaria, faceva evidentemente riferimento ad una ipotesi in cui il Presidente della Regione, (che, come si è visto, dal 2012 poteva, ma non doveva più essere necessariamente nominato commissario ad acta) fosse risultato inadempiente agli obblighi derivanti dal piano di rientro e stabiliva un autonomo potere sostitutivo statale attraverso un nuovo commissariamento: da qui, la previsione dei requisiti di professionalità del nuovo commissario, ontologicamente “incompatibile” con la persona del Presidente della Regione.

2.1.3.- Un radicale mutamento di prospettiva venne tracciato nel Patto per la salute 2014-2016, che formò oggetto della intesa tra Governo e Regioni del 10 luglio 2014. L’art. 12 del protocollo di intesa, infatti, dedicato ai Piani di riorganizzazione riqualificazione e rafforzamento dei servizi sanitari regionali, espressamente prevedeva, fra l’altro, «di promuovere l’adozione delle modifiche normative necessarie affinché, in caso di nuovi commissariamenti, sia previsto che la nomina a commissario ad acta sia incompatibile con l’affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento»; «che il Commissario ad acta, ove nominato, deve possedere un curriculum che evidenzi qualificate e comprovate professionalità ed esperienza di gestione sanitaria anche in base ai risultati in precedenza conseguiti»; «che i sub Commissari svolgano attività a supporto dell’azione del Commissario, essendo il loro mandato vincolato alla realizzazione di alcuni o di tutti gli obiettivi affidati al Commissario con il mandato commissariale, avvalendosi del personale, degli uffici e dei mezzi necessari all’espletamento dell’incarico di cui all’articolo 4, comma 2, del decreto - legge n. 259/2007, convertito con modificazioni, dalla legge n. 222/2007».

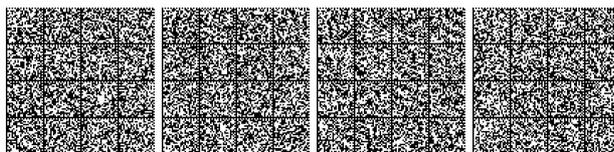
L’intesa raggiunta tra Governo, Regioni e Province autonome, proponeva di introdurre, dunque, per i futuri commissariamenti, la incompatibilità tra qualsiasi incarico regionale e l’assunzione della carica di commissario ad acta; ne stabiliva i requisiti di professionalità, ed espressamente evocava (nella parte dedicata ai sub- commissari), quale “fonte” degli incarichi, l’art. 4 del d.l. n. 159 del 2007 (norma base, dunque, che permaneva nel tempo, anche a fronte dei nuovi commissariamenti cui si riferiva la introducenda incompatibilità di cariche).

2.1.4.- Il contenuto della intesa fu recepito nella legge finanziaria 2015, in quanto la legge 23 dicembre 2014, n. 190, stabilì, al comma 569, che «La nomina a commissario ad acta per la predisposizione, l’adozione o l’attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, effettuata ai sensi dell’articolo 2, commi 79, 83 e 84, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, è incompatibile con l’affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento.».

La stessa disposizione prevedeva, poi, che il commissario doveva possedere un curriculum che evidenziasse «qualificate e comprovate professionalità ed esperienza di gestione sanitaria anche in base ai risultati in precedenza conseguiti». Sul piano temporale, inoltre, veniva stabilito che la nuova disciplina trovava applicazione «alle nomine effettuate, a qualunque titolo, successivamente alla data di entrata in vigore» della stessa legge.

Il successivo comma 570 dell’art. 1 della legge n. 190 del 2014 stabiliva, a sua volta, che le già richiamate disposizioni dell’art. 569 si applicavano «anche ai commissariamenti disposti ai sensi dell’articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e successive modificazioni.» (ancora nella finanziaria del 2015, pertanto, i commissariamenti di cui all’art. 4 del d.l. n. 159 del 2007 venivano considerati “non assorbiti” dalle successive fonti di novellazione della materia).

2.1.5.- La situazione muta nuovamente con la legge finanziaria del 2017 (Legge 11 dicembre 2016, n. 232), giacché, nel corso dei relativi lavori, venne approvato (con vivaci interventi critici della opposizione, che parlò di intervento normativo chiaramente diretto a favorire uno specifico Presidente di Regione commissariata) un emendamento con il



quale la pregressa incompatibilità tra commissario ad acta e Presidente della Regione venne rimosso a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 232 del 2016.

L'art. 1, comma 395, stabilì, infatti che (il particolare è importante, nella prospettiva della eccezione di inammissibilità per carenza di interesse sollevata dalla Avvocatura dello Stato in riferimento al ricorso proposto dalla Regione Molise) «le disposizioni di cui al comma 569 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, non si applicano alle regioni commissariate ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2007, n. 222». A sua volta, il comma 396 dello stesso articolo, abrogava il comma 570 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (il quale, come già accennato, stabiliva la estensione della incompatibilità anche ai commissariamenti disposti a norma dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007).

Da tale operazione normativa, dunque, non veniva “toccato” il regime dei commissariamenti di cui ai commi 79, 83 e 84 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, che avevano formato oggetto della novellazione operata dall'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014, il quale aveva introdotto, per quei commissariamenti, il meccanismo della incompatibilità fra le note cariche di commissario ad acta e Presidente della Regione.

3.- Alla stregua di tale composita evoluzione del quadro normativo può dedursi la infondatezza della eccezione sollevata dalla Avvocatura generale dello Stato, dal momento che l'originario “titolo” di commissariamento della Regione Molise, rappresentato dal più volte richiamato art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, non si è affatto “inalveato” - come pretenderebbe la difesa dello Stato - all'interno della più “matura” e completa disciplina dei commissariamenti dettata - pur tenendo conto delle articolate sovrastrutturazioni normative che l'hanno attinta, attraverso le varie fonti novellatrici - dalla legge n. 191 del 2009.

Occorre infatti rilevare che i commissariamenti più antichi - come quello della Regione Molise, che ormai ha abbondantemente superato il decennio - non hanno subito una sorta di “novazione” sul versante della legislazione applicabile, in quanto la base normativa dalla quale ha tratto origine l'intervento sostitutivo dello Stato è rimasta intatta nella sua perdurante produzione di effetti, al punto che ha formato oggetto di espresso richiamo proprio - e da ultimo - ad opera della norma censurata dal ricorso.

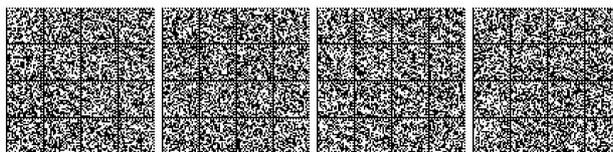
Deve infatti escludersi che per le Regioni all'epoca già commissariate, la legge n. 191 del 2009 abbia rappresentato una fonte “novatrice” di tale portata da aver nella sostanza “sterilizzato” la precedente disciplina. Il riferimento alle Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 era stato infatti soppresso dall'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, che aveva escluso la incompatibilità per quei tipi di commissariamento, a testimonianza, dunque, della perdurante efficacia di quel regime di commissariamento. Tant'è che il decreto oggi impugnato si è ovviamente fatto carico di eliminare quella disposizione, sopprimendo, appunto, il primo periodo di quel comma.

Ma ugualmente di rilievo è l'assunto della difesa regionale, laddove evidenzia come l'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, avesse espressamente chiarito che per le Regioni già sottoposte a piani di rientro e commissariate alla data del 31 dicembre 2009 restasse fermo l'assetto della gestione commissariale previgente, pur trovando per esse applicazione le disposizioni dettate dai commi da 80 a 86 dell'art. 2 della stessa legge. Considerazioni, quelle testé svolte, avvalorate dal fatto che i vari decreti di nomina dei commissari richiamavano tutti l'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007.

A prescindere, dunque, dalla validità della tesi secondo la quale dalla eventuale incostituzionalità deriverebbe una sorta di “reviviscenza retrograda”, che genererebbe l'automatico riespandersi delle disposizioni previgenti alle varie novelle con portata abrogatrice - tesi che non potrebbe comunque condividersi, in considerazione del fatto che le varie modifiche succedutesi nel tempo non sono state di abrogazione pura e semplice - è assorbente rilevare che l'interesse al ricorso risulta asseverato dal fatto che la eventuale rimozione della incompatibilità, introdotta dalla disposizione impugnata, lascerebbe inalterato, per le Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, il quadro normativo previgente, con la conseguente possibilità di designare o mantenere, quale commissario ad acta, la persona che rivesta un incarico istituzionale presso la Regione commissariata.

4.- A proposito, poi, della ulteriore eccezione di inammissibilità per carenza di interesse al ricorso, proposta dall'Avvocatura generale dello Stato sul presupposto che non sarebbe stata impugnata la parte della norma che enuncia i requisiti che deve possedere il commissario ad acta, e che, comunque sia, precluderebbe il conferimento dell'incarico ad un “politico”, la difesa regionale - a prescindere da qualsiasi rilievo circa il naturale “assorbimento” di tale profilo nel quadro delle censure proposte - puntualmente rileva come la impugnativa della Regione avesse riguardato l'art. 25-*septies* del d.l. n. 119 del 2018 in tutte le sue parti, addirittura espressamente enunciando, a pag. 9 del ricorso, proprio il comma 2, lettera *b*), della disposizione censurata, ove si dettano, per l'appunto, i requisiti professionali di cui deve essere in possesso il commissario.

Anche tale eccezione va dunque disattesa.



5.- Scendendo all'esame del merito delle singole censure, rilievo pregiudiziale assume la questione relativa alla prospettata violazione dell'art. 77 Cost., dedotta sul presupposto che la norma impugnata, inserita in sede di conversione del d.l. n. 119 del 2018, si presenterebbe del tutto estranea rispetto alla materia disciplinata dalle disposizioni originarie del decreto stesso.

5.1.- L'Avvocatura generale dello Stato prospetta la inammissibilità della questione per mancanza di lesione di attribuzioni regionali e, dunque, per mancanza di ridondanza del parametro non relativo alle competenze. Altro sarebbe, infatti, la disciplina dei piani di rientro, altro è la disciplina del commissariamento - oggetto della norma censurata - che è espressione del potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'art. 120 Cost., e che rientra nell'ambito della competenza statale esclusiva. Anche se si tratta di discipline fra loro correlate - soggiunge l'Avvocatura - nondimeno le stesse devono essere tenute distinte, in quanto riferite a fasi diverse della procedura finalizzata al risanamento finanziario dei servizi sanitari: per la prima, attinente alla programmazione ed attuazione dei Piani di rientro, trova applicazione il principio cooperativo e di condivisione; per la seconda, riguardante l'intervento sostitutivo dello Stato attraverso il commissariamento, la competenza legislativa è di esclusiva spettanza statale.

La tesi della difesa dello Stato non può, però, essere, nel caso di specie, condivisa.

In linea di massima, deve infatti ritenersi corretta l'affermazione secondo la quale, una volta constatato il fallimento dei concordati Piani di rientro, i cui risultati sono accertati attraverso le periodiche verifiche effettuate nell'ambito di Tavoli di lavoro cogestiti, l'intervento dello Stato, attraverso l'istituto del commissariamento, coinvolge una fase di intervento sostitutivo ontologicamente riservato - sul piano normativo e gestionale - alle scelte statali, nell'ambito delle attribuzioni devolute e per le finalità indicate dall'art. 120, secondo comma, Cost.

E deve in proposito richiamarsi il costante assunto, ribadito da ultimo nelle sentenze n. 195 e n. 194 del 2019, secondo il quale «le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze tra Stato e Regioni solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite [...] e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto delle competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito».

Occorre peraltro assegnare il dovuto risalto alla circostanza che, per il concreto atteggiarsi delle specifiche opzioni esercitate in ambiti pur riservati, lo Stato possa "incidere" su competenze regionali concorrenti - come la tutela della salute ed il coordinamento della finanza pubblica - secondo prospettive che la Regione può rivendicare come menomative, e di là dai limiti tracciati dalle necessità insite nell'intervento in sussidiarietà.

Ove così non fosse, d'altra parte, si realizzerebbe una ipotesi di totale sottrazione al controllo costituzionale da parte delle Regioni, circa i possibili ambiti di interferenza con le relative attribuzioni, in tutte le ipotesi in cui lo Stato faccia uso degli eccezionali poteri al medesimo conferiti per surrogare carenze degli enti locali, in particolare sul versante della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

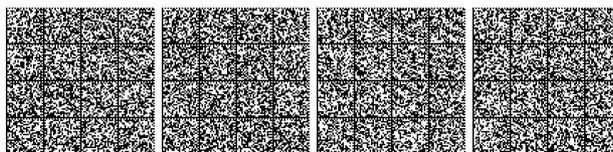
Ebbene, nella vicenda in esame, introducendo la norma impugnata un meccanismo di incompatibilità tra la carica di commissario ad acta rispetto all'affidamento o alla prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione commissariata, si determina una automatica menomazione sul piano delle competenze, anche rispetto alla previgente disciplina, dal momento che il quadro normativo preesistente consentiva l'esercizio di quella funzione da parte del Presidente della Regione commissariata.

Un novum normativo che finisce, quindi, per determinare (specie per i commissariamenti in atto, ricoperti da presidenti di Regione, che decadono dall'incarico) una significativa interferenza nella sfera regionale, anche sul versante del relativo assetto ordinamentale, riferito, per di più, alla gestione di ambiti di competenza (sanità e coordinamento della finanza pubblica) concorrenti, anche se incisi dall'intervento sostitutivo dello Stato.

Non è quindi contestabile la legittimazione della Regione a far valere i vizi di una normativa che - pur se inquadrata nell'ambito dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato - modifica il previgente regime, direttamente riguardante non le attribuzioni del commissario ad acta in quanto tali, ma la persona che ricopra l'incarico di Presidente della Regione, assunto come soggetto incompatibile a svolgere quelle funzioni.

5.2.- Nel merito, la questione è fondata.

Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte ha in più occasioni avuto modo di ribadire che «l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Tale violazione, per queste ultime norme, non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, giacché esse, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma scaturisce dall'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la



Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012).

La legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge ed è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l'art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati. A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, «alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso» (sentenza n. 32 del 2014).

D'altra parte, «il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo - stabilendo il contenuto del decreto-legge - sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere di emendamento parlamentare. E, anche sotto questo profilo, gli equilibri che la Carta fondamentale instaura tra Governo e Parlamento impongono di ribadire che la possibilità, per il Governo, di ricorrere al decreto-legge deve essere realmente limitata ai soli casi straordinari di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007)» (sentenza n. 154 del 2015).

È vero - e va ancora ribadito - che «[l]a legge di conversione [...] rappresenta una legge "funzionalizzata e specializzata" che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, anche nel caso di provvedimenti governativi ab origine eterogenei (ordinanza n. 34 del 2013), ma ammette soltanto disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico» (sentenza n. 32 del 2014).

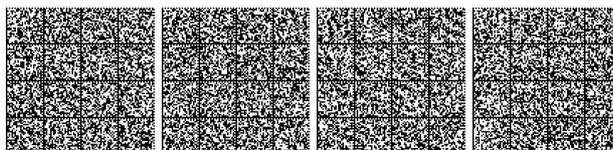
Tuttavia questa Corte ha anche precisato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), per cui «Solo la palese "estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge" (sentenza n. 22 del 2012) o la "evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge" (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione» (sentenza n. 181 del 2019, nonché, da ultimo, nello stesso senso, sentenza n. 226 del 2019).

5.3.- Ebbene, alla stregua dei richiamati principi, appare nella specie evidente che tra le norme che hanno formato oggetto del decreto-legge n. 119 del 2018 e quella oggetto di scrutinio, inserita ad opera della legge di conversione, non sia intravedibile alcun tipo di nesso che le correli fra loro, né sul versante dell'oggetto della disciplina o della *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza, né sotto l'aspetto dello sviluppo logico o di integrazione, ovvero di coordinamento rispetto alle materie "occupate" dall'atto di decretazione.

L'originario decreto, infatti, enunciava i presupposti della straordinaria necessità e urgenza come ricordati a «misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili». Il provvedimento, in particolare, era strutturato in due titoli: il primo, recante «Disposizioni in materia fiscale», ed il secondo, «Disposizioni finanziarie urgenti». Il primo titolo era a sua volta suddiviso in tre capi: il primo recante «Disposizioni in materia di pacificazione fiscale», composto da nove articoli; il capo II recante «Disposizioni in materia di semplificazione fiscale e di innovazione del processo tributario», composto di sette articoli; il capo III recante «Altre disposizioni fiscali», composto da quattro articoli. Il Titolo II era composto da sette articoli.

Come posto in evidenza dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, l'originario decreto-legge (composto, come si è detto, da 27 articoli) è passato, a seguito dell'esame del Senato, a 64 articoli complessivi. Il Comitato ha sottolineato, al riguardo, che il provvedimento appare riconducibile, sulla base del preambolo, a due distinte finalità: da un lato, quella di introdurre nuovi meccanismi di carattere fiscale; dall'altro lato, quella di effettuare rifinanziamenti di significativi stanziamenti di bilancio (quali le risorse destinate al contratto di programma con le società RFI-Spa, art. 21; quelle per il fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, art. 22; quelle per l'autotrasporto, art. 23; quelle per le missioni internazionali, art. 24; a queste finalità - ha ancora osservato il Comitato - se ne aggiunge una terza, per quanto non riportata nel preambolo, vale a dire quella di intervenire in materia di integrazione salariale straordinaria, art. 25. «Andrebbe approfondita - rileva il documento - la riconducibilità a tale perimetro» di varie norme introdotte in sede di conversione, fra le quali si cita espressamente proprio l'art. «25-septies (piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario)», che costituisce oggetto dei ricorsi.

Va infine sottolineato che il Comitato conclusivamente «raccomanda altresì quanto segue: abbia cura il Legislatore di volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in materia di decretazione d'urgenza, evitando "la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei"».



Pertanto, esclusa qualsiasi pertinenza delle disposizioni di carattere fiscale contenute nel titolo I del decreto rispetto al tema dei commissari per il ripianamento delle spese sanitarie regionali, non può non sottolinearsi come del tutto eccentrico rispetto a quel tema si presenti anche l'oggetto (e la *ratio*) delle disposizioni di carattere "finanziario", posto che gli articoli del decreto "incasellati" nel titolo II sono dedicati, come si è visto, al finanziamento di specifiche attività o fondi tutti eterogenei gli uni rispetto agli altri.

D'altra parte, a segnalare la eccentricità della norma censurata rispetto alla materia del decreto sta - come correttamente puntualizza la Regione ricorrente - il rilievo che, in sede di conversione del decreto stesso, il legislatore abbia avvertito l'esigenza di modificare, *in parte qua*, proprio la rubrica del titolo II, introducendo le parole «e disposizioni in materia sanitaria», a testimonianza della estraneità della norma rispetto al contenuto del provvedimento convertito.

A tale riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato osserva, da un lato, che la disposizione oggetto dei ricorsi è intervenuta su norme contenute in due leggi finanziarie, e dunque rientrerebbe nella "materia finanziaria" che costituisce in parte oggetto dell'originario decreto. Dall'altro lato, la difesa dello Stato rileva che la disciplina dei piani di rientro afferisce pacificamente alla materia della finanza pubblica e, in particolare, alle politiche di bilancio, dal momento che l'andamento economico della sanità regionale costituisce una componente essenziale del quadro macroeconomico nazionale, specie con riferimento proprio al caso dei commissariamenti, che presuppongono uno squilibrio di gravità tale da imporre interventi immediati sul piano del contenimento della spesa pubblica, a salvaguardia della unità economica nazionale e dei livelli essenziali di prestazioni in tema di salute.

A fronte di tali rilievi deve però rilevarsi che il concetto di "materia finanziaria" si riempie dei contenuti definitivi più vari, in ragione degli oggetti specifici cui essa risulta in concreto riferita; mentre, non è certo la *sedes* in cui la norma risulti inserita (legge finanziaria) quella dalla quale cogliere quei tratti di univocità di *ratio* che la difesa della resistente pretenderebbe desumere.

È proprio perché la "materia finanziaria" risulta concettualmente "anodina" - dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura "finanziaria" - che il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all'oggetto principale che essa disciplina, giacché - ove così non fosse - le possibilità di "innesto" in sede di conversione dei decreti-legge di norme "intruse" rispetto al contenuto ed alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, privata di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale.

La disposizione impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 77 Cost.

6.- Restano assorbite le ulteriori censure dedotte dalla Regione ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25-septies del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 248

Sentenza 9 ottobre - 4 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impresa e imprenditore - Norme della Regione Umbria - Finanziamenti alle imprese operanti nell'ambito dell'informazione locale - Esclusione nell'ipotesi in cui i titolari o editori siano stati condannati, anche in via non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione o contro il patrimonio mediante frode - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale nonché del principio di non colpevolezza sino a condanna definitiva - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Umbria 4 dicembre 2018, n. 11, art. 6, comma 4, lettera e).
- Costituzione, artt. 27, secondo comma, 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

SENTENZA

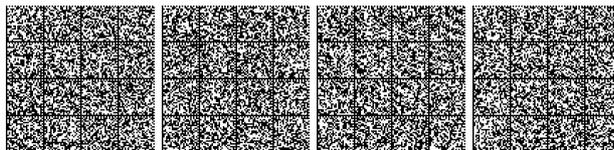
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, lettera e), della legge della Regione Umbria 4 dicembre 2018, n. 11 (Norme in materia di sostegno alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-14 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 18 febbraio 2019, iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;
udito l'avvocato dello Stato Gianfranco Pignatone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l'11-14 febbraio 2019 e depositato il 18 febbraio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 6, comma 4, lettera e), della legge della Regione Umbria 4 dicembre 2018, n. 11 (Norme in materia di sostegno alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale), ritenendolo in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), nonché con l'art. 27, secondo comma, della Costituzione.

2.- Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata - nell'escludere dai finanziamenti previsti dalla legge «le imprese i cui titolari o editori abbiano riportato condanna, anche in via non definitiva, per i reati di cui al libro II, titolo II, capo II (Dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione) ovvero al titolo XIII, capo II (Dei delitti contro il patrimonio mediante frode) del codice penale» - invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale. La disposizione in parola sancirebbe infatti un effetto extrapenale della condanna, collegando l'esclusione dai finanziamenti «ad un'asserzione di responsabilità non necessariamente coperta dal giudicato».



3.- La disposizione impugnata, inoltre, sarebbe in contrasto con il principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva, sancito dall'art. 27, secondo comma, Cost., ricollegando per l'appunto tale esclusione a una condanna anche non definitiva.

4.- La Regione Umbria non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 6, comma 4, lettera e), della legge della Regione Umbria 4 dicembre 2018, n. 11 (Norme in materia di sostegno alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale), ritenendolo in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), nonché con l'art. 27, secondo comma, della Costituzione.

2.- La legge reg. Umbria n. 11 del 2018 prevede, tra l'altro, finanziamenti alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale. In forza della disposizione impugnata, tuttavia, da tali finanziamenti sono escluse «le imprese i cui titolari o editori abbiano riportato condanna, anche in via non definitiva, per i reati di cui al libro II, titolo II, capo II (Dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione) ovvero al titolo XIII, capo II (Dei delitti contro il patrimonio mediante frode) del codice penale».

Secondo il ricorrente, tale esclusione comporterebbe una invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché la violazione del principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva di cui all'art. 27, secondo comma, Cost.

3.- La prima censura non è fondata.

Vero è che una norma regionale deve ritenersi invasiva della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale non solo quando incida su fattispecie penali, modifichi i presupposti per la loro applicazione o introduca nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, ma anche allorché produca «effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato» (sentenza n. 172 del 2017).

La disposizione impugnata, tuttavia, non introduce alcun effetto sanzionatorio ulteriore rispetto a quelli già previsti dalle norme penali richiamate, limitandosi piuttosto a stabilire una condizione soggettiva per l'accesso ai finanziamenti previsti dalla legge regionale. Tale condizione non produce in capo all'interessato le conseguenze caratteristiche di ogni sanzione, e cioè la privazione o limitazione di un diritto del quale l'interessato già sia titolare, ovvero la perdita di uno status o di una capacità. Piuttosto, essa si atteggia come mero requisito di "onorabilità" (si vedano, analogamente, le sentenze n. 36 del 2019, n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015, in tema di sospensione e decadenza dalle cariche elettive) per l'ottenimento di un beneficio economico erogato dalla Regione in materie di competenza legislativa concorrente (quali l'ordinamento della comunicazione e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi), rispetto al quale l'interessato non potrebbe vantare alcun diritto in assenza della legge impugnata.

La disposizione non incide, pertanto, sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale, la quale non può essere intesa in senso tale da precludere alle Regioni di stabilire, negli ambiti riservati alla propria competenza concorrente o residuale, requisiti soggettivi connessi all'assenza di precedenti penali, per chi voglia fruire di benefici previsti dalla legislazione regionale.

Che poi la disposizione impugnata precluda l'accesso al finanziamento anche a chi abbia riportato condanne ancora non definitive, è questione che non attiene al parametro costituzionale relativo al riparto di competenze tra Stato e Regioni, bensì alla presunzione di innocenza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost., che vincola in egual misura la legislazione statale e quella regionale.

4.- Nemmeno la censura ex art. 27, secondo comma, Cost. è, peraltro, fondata.

Il principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva è violato allorché la legge preveda una misura che costituisca, nella sostanza, una sanzione anticipata in assenza di un accertamento definitivo di responsabilità (*ex plurimis*, sentenze n. 206 del 1999, n. 239 e n. 141 del 1996).

Tale però non può essere considerata, per i rilievi appena svolti, l'esclusione dai finanziamenti pubblici prevista dalla disposizione impugnata, che costituisce piuttosto un requisito per l'accesso a tali finanziamenti.

Il requisito in esame risponde a una logica in senso lato cautelare, come in altre occasioni ritenuto da questa Corte (sentenze n. 276 del 2016, in tema di sospensione dalle cariche elettive in caso di condanne non definitive per taluni reati; n. 454 del 2000, in tema di inabilitazione del notaio sottoposto a procedimento disciplinare; n. 206 del 1999, in tema di sospensione dall'ufficio dei dipendenti pubblici sottoposti a procedimento penale; n. 563 del 1989, in tema di sospensione provvisoria dell'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori in caso di condanna non definitiva per determinati



reati); in particolare, tale logica è qui identificabile nella prevenzione del pericolo di abuso di denaro pubblico da parte di soggetti già condannati, ancorché in via non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione o il patrimonio.

Una simile logica è, in quanto tale, certamente compatibile con la presunzione di non colpevolezza, come dimostra la stessa esistenza delle misure cautelari previste dal codice di procedura penale, della cui legittimità costituzionale in linea di principio nessuno dubita, e che pure limitano in misura assai intensa una vasta gamma di diritti fondamentali della persona che ne è colpita, tra cui la stessa libertà personale, in assenza di un accertamento definitivo di colpevolezza.

Rispetto allora a una misura ispirata ad una finalità cautelare, «[l]a presunzione di non colpevolezza potrebbe essere chiamata in causa solo indirettamente, in quanto la misura, per i suoi caratteri di irragionevolezza assoluta o di sproporzione o di eccesso rispetto alla funzione cautelare, dovesse in realtà apparire, non come una cautela ma come una sorta di sanzione anticipata, conseguente alla commissione del reato» (sentenza n. 206 del 1999; significative sotto questo profilo, peraltro, anche le sentenze n. 141 del 1996 e n. 172 del 2012, le quali - pur ritenendo assorbite le censure ex art. 27, secondo comma, Cost. - caducano, la prima, la radicale incandidabilità a cariche elettive di coloro per i quali fosse stato disposto il mero rinvio a giudizio per determinati reati, in ragione degli «effetti irreversibili» di tale misura, come tali giustificabili soltanto sulla base di una sentenza definitiva di condanna; nonché, la seconda, la previsione dell'impossibilità per il lavoratore extracomunitario di ottenere la regolarizzazione del proprio titolo di soggiorno in caso di condanna, definitiva o meno, per tutti i reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, anche in ragione delle «conseguenze molto gravi, spesso irreversibili» provocate dalla disciplina censurata, giudicata da questa Corte manifestamente irragionevole rispetto agli scopi perseguiti dal legislatore). In simili ipotesi, la misura contrasterebbe del resto non solo con l'art. 27, secondo comma, Cost., ma anche con le previsioni costituzionali che tutelano i singoli diritti incisi dalla misura medesima, nonché con gli stessi principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost. (in quest'ultimo senso, sentenza n. 239 del 1996).

Non è però questo il caso della disposizione in questa sede impugnata, che non comporta alcuna restrizione di diritti dei quali gli interessati già godano, né comporta alcuna interdizione o sospensione dell'attività dell'impresa di cui essi sono titolari, ma semplicemente esclude tali soggetti dai finanziamenti annualmente previsti dalla legge regionale nell'ipotesi in cui siano stati condannati in primo o in secondo grado - sulla base di un compiuto, per quanto ancora non definitivo, accertamento giudiziale della loro responsabilità - per reati contro la pubblica amministrazione o il patrimonio, al legittimo scopo di prevenire il rischio di possibili abusi del denaro pubblico da parte di costoro.

La disposizione impugnata non eccede, dunque, le legittime finalità cautelari perseguite dal legislatore regionale, e si sottrae anche alla censura di incompatibilità con l'art. 27, secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, lettera e), della legge della Regione Umbria 4 dicembre 2018, n. 11 (Norme in materia di sostegno alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 27, secondo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

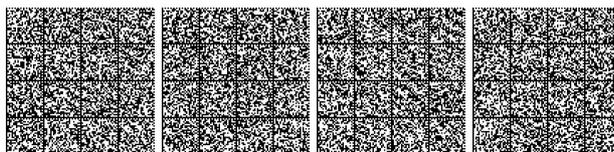
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 249

Sentenza 22 ottobre - 4 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Regione Marche - Annotazione sul tesserino venatorio degli abbattimenti di capi di fauna selvatica - Obbligatorietà in relazione agli abbattimenti “accertati” - Denunciata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria” e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 dicembre 2018-7 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 28 dicembre 2018, iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell’anno 2019.

Visto l’atto di costituzione della Regione Marche;

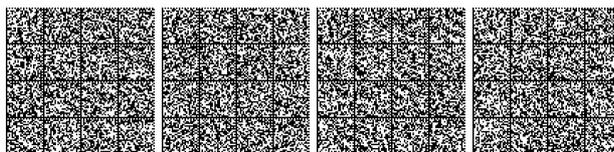
udito nell’udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l’avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 27 dicembre 2018 e depositato in cancelleria il 28 dicembre 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l’art. 2, comma 1, della legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria” e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria).

La disposizione impugnata inserisce all’art. 29 (Tesserino di caccia) della 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), il comma 5-*bis*, il quale dispone che «[i]l cacciatore deve annotare in modo indelebile, negli appositi spazi del tesserino personale, il numero di capi di selvaggina stanziale e migratoria dopo gli abbattimenti accertati».



2.- Ad avviso del ricorrente, questa norma violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, invadendo la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», dal momento che, secondo l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, la disciplina dettata dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) rappresenterebbe quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale, «ponendo regole che possono essere modificate dalle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela».

Nel caso di specie, tale nucleo minimo sarebbe ravvisabile nella norma posta dall'art. 12, comma 12-*bis*, della citata legge n. 157 del 1992 - introdotto dall'art. 31 della legge 7 luglio 2016, n. 122 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016), al fine di risolvere le criticità sollevate dalla Commissione europea in occasione della procedura «EU pilot 6955/14/ENVI» -, il quale, prevedendo che la fauna selvatica stanziale e migratoria debba essere annotata sul tesserino venatorio «subito dopo l'abbattimento», avrebbe lo scopo «di fornire un dato reale sul prelievo venatorio».

Secondo l'Avvocatura, la norma impugnata, «intesa nel senso» che i capi di selvaggina possano non essere annotati «subito dopo l'abbattimento», si porrebbe in contrasto con tale disciplina, determinando una riduzione del livello minimo di protezione della fauna.

Per effetto della stessa disposizione «potrebbero, invero, non venire riportati sul tesserino venatorio i capi di selvaggina feriti, non rinvenuti, o quelli per cui, anche se abbattuti, particolari condizioni di tempo, luce e sparo ne impediscano il recupero».

3.- In secondo luogo, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Marche n. 44 del 2018 recherebbe un vulnus anche all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al sopra menzionato «caso EU pilot 6955/14/ENVI».

La disposizione censurata difatti, «modificando» l'art. 12, comma 12-*bis*, della legge n. 157 del 1992 - norma preordinata a superare le criticità oggetto della menzionata procedura di pre-infrazione - «ripropo[rrebbe] le illegittimità riscontrate dalla Commissione europea», così ledendo l'evocato parametro costituzionale.

4.- Si è costituita la Regione Marche, chiedendo la declaratoria d'inammissibilità e di infondatezza delle questioni promosse.

4.1.- La Regione resistente prende le mosse dalla questione prospettata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., eccependone l'inammissibilità per omessa individuazione del parametro interposto.

Il ricorrente non avrebbe, infatti, indicato le norme europee e i conseguenti vincoli in ipotesi violati; né sarebbe sufficiente la mera evocazione - che peraltro si tradurrebbe in una motivazione per relationem - delle «illegittimità riscontrate dalla Commissione europea», non essendo state in alcun modo precisate le ragioni in forza delle quali è stata aperta l'indicata procedura.

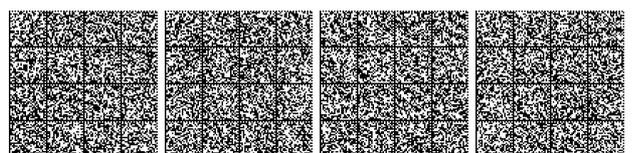
4.2.- Sarebbe, invece, infondata, a parere della Regione Marche, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Contrariamente a quanto ipotizzato dal ricorrente, infatti, la norma impugnata non escluderebbe che i capi di selvaggina debbano essere annotati sul tesserino venatorio subito dopo il loro abbattimento, limitandosi piuttosto a precisare che tale annotazione presuppone che l'abbattimento stesso sia «accertato», ovvero costituisca un dato reale ed effettivo, e non semplicemente «presunto».

Così rettammente interpretata, la disposizione censurata non comporterebbe, avuto particolare riguardo al momento in cui deve essere effettuata l'annotazione, una diminuzione dello standard minimo di tutela della fauna stabilito dal legislatore nazionale con l'art. 12, comma 12-*bis*, della legge n. 157 del 1992. Essa, d'altro canto, sarebbe del tutto coerente con il disposto della norma statale appena citata, giacché anche questa impone ai cacciatori l'annotazione della fauna «abbattuta» e non «di quella che, per l'appunto, non risulti tale».

5.- In prossimità dell'udienza, la Regione Marche ha depositato tempestiva memoria.

5.1.- Con riferimento alla questione riferita all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la resistente segnala che non è stata oggetto di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri la legge della Regione Toscana 28 luglio 2017, n. 37 (Disposizioni in materia faunistico-venatoria e di manufatti per esigenze venatorie. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 84/2016 e 65/2014), il cui art. 8 prevede che «[n]el tesserino è annotata, subito dopo l'abbattimento accertato, la fauna selvatica stanziale e migratoria abbattuta». Ad avviso della Regione Marche, tale disposizione espliciterebbe ciò che nella norma impugnata con l'odierno ricorso «è rimasto sotteso [...], ovvero che l'accertamento dell'abbattimento di un esemplare della fauna selvatica non impedi[rebbe] affatto» di annotare l'evento subito dopo l'abbattimento stesso.



Analogamente, la resistente evidenzia che nemmeno vi è stata impugnativa statale nei confronti di una «previsione identica» a quella oggetto del presente giudizio, contenuta nell'art. 8, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Lombardia 28 dicembre 2017, n. 37 (Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della L.R. 31 marzo 1978, n. 34 “Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione” - Collegato 2018), che ha sostituito il comma 7 dell'art. 22 della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria). Viceversa, la memoria sottolinea che è stata invece impugnata la modifica - apportata dall'art. 15, comma 1, lettera *j*), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018) - alla disposizione da ultimo richiamata, che ora richiede di compiere l'annotazione «dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero»: tale locuzione, assente nella disposizione marchigiana, imporrebbe di recuperare il capo abbattuto prima di procedere all'annotazione sul tesserino e ciò giustificherebbe, secondo la resistente, la censura del Presidente del Consiglio.

Anche alla luce delle considerazioni appena esposte, la norma impugnata non si porrebbe dunque in contrasto con l'art. 12, comma 12-bis, della legge n. 157 del 1992.

5.2.- Quanto, invece, alla censura riferita all'art. 117, primo comma, Cost., la memoria ne ribadisce la manifesta inammissibilità e in ogni caso la infondatezza, precisando che la norma impugnata risulterebbe in linea con quanto richiesto dalla Commissione europea in ordine alla necessità di prevedere, per tutte le specie senza distinzioni, l'annotazione della fauna dopo l'abbattimento.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria” e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

La disposizione impugnata inserisce all'art. 29 (Tesserino di caccia) della 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), il comma 5-bis, il quale dispone che «[i]l cacciatore deve annotare in modo indelebile, negli appositi spazi del tesserino personale, il numero di capi di selvaggina stanziale e migratoria dopo gli abbattimenti accertati».

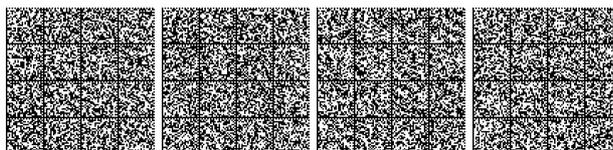
2.- Con una prima censura, il ricorrente ritiene violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in quanto l'art. 12, comma 12-bis, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), prevedendo che «[l]a fauna selvatica stanziale e migratoria abbattuta deve essere annotata sul tesserino venatorio di cui al comma 12 subito dopo l'abbattimento», integrerebbe uno standard minimo di salvaguardia della fauna selvatica, il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale.

La norma regionale impugnata, invece, «intesa nel senso» che i capi non debbano essere necessariamente annotati subito dopo l'abbattimento, derogherebbe al suddetto standard statale riducendo il livello di tutela della fauna. Inoltre, in forza della stessa disposizione regionale potrebbero «non venire riportati sul tesserino venatorio i capi di selvaggina feriti, non rinvenuti, o quelli per cui, anche se abbattuti, particolari condizioni di tempo, luce e sparo ne impediscano il recupero».

3.- La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

3.1.- Questa Corte ha già avuto modo di affermare che l'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992, laddove stabilisce che ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria è necessario il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla Regione di residenza, esprime «una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 90 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 278 del 2012). Tale documento riveste, infatti, una generale funzione abilitativa e di controllo, la quale si aggiunge all'altra, che gli è parimenti propria, di consentire una verifica sulla selvaggina cacciata (sentenza n. 90 del 2013).

Va peraltro precisato che il citato art. 12, comma 12, prescrive soltanto che il tesserino indichi le specifiche norme inerenti il calendario regionale, nonché le forme in cui l'esercizio venatorio può essere praticato (individuate dal comma 5 dello stesso articolo, e tra le quali il cacciatore sceglie quella da esercitare in via esclusiva) e gli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria. Le modalità inerenti l'annotazione sul tesserino dei capi di fauna



abbattuti sono state, invece, disciplinate dalle Regioni, in via legislativa o regolamentare, e questa Corte, in passato, ha ritenuto che il suddetto art. 12, comma 12, non dettasse alcuna prescrizione specifica in ordine a tali modalità di annotazione, rimesse in linea di massima alla potestà legislativa residuale regionale inerente l'attività venatoria (sentenze n. 227 del 2011 e n. 332 del 2006).

3.2.- La previsione che sul tesserino debbano essere eseguite le annotazioni dei capi di fauna abbattuti è stata introdotta dal legislatore statale solo successivamente, con l'art. 31 della legge 7 luglio 2016, n. 122 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016), che ha aggiunto all'art. 12 della legge n. 157 del 1992 il comma 12-*bis*.

Come risulta dalla relazione al disegno di legge governativo, tale disposizione è finalizzata alla chiusura di alcune questioni inerenti il caso citato nella rubrica dello stesso art. 31 (Disposizioni relative alla protezione della fauna selvatica omeoterma e al prelievo venatorio. Caso EU Pilot 6955/14/ENVI), avviato dalla Commissione europea nell'ottobre 2014 con una richiesta di informazioni sull'attività di monitoraggio del prelievo venatorio in Italia e sul relativo impatto, in particolare con riferimento alle specie in cattivo stato di conservazione.

Nel corso di tale procedura informativa era stato rilevato, in particolare, che le previsioni di numerose Regioni, collocando l'obbligo di annotare i capi di fauna migratoria abbattuti solo al termine della giornata di caccia (o - ma unicamente per le specie di fauna stanziale - subito dopo il singolo abbattimento), rendevano più difficili le operazioni di controllo, riducendo altresì l'affidabilità dei dati raccolti.

3.3.- L'introduzione del comma 12-*bis* nell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 persegue dunque la chiara finalità di dettare una disciplina uniforme dell'annotazione sul tesserino degli abbattimenti di capi di fauna selvatica, sia essa stanziale o migratoria: la prescritta tempestività dell'annotazione stessa rispetto al momento dell'abbattimento (e la connessa sanzionabilità dell'omissione mediante l'illecito amministrativo previsto dall'art. 31, comma 1, lett. i, della legge n. 157 del 1992) è preordinata ad assicurare maggiore efficacia ai controlli sulla selvaggina cacciata e a conseguire dal complesso dei tesserini venatori dati più genuini e affidabili in ordine alla effettiva consistenza della popolazione faunistica.

A tale riguardo, mette conto altresì rilevare che la direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, prevede all'art. 2 che «[g]li Stati membri adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 a un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative», mentre all'art. 7, paragrafo 4, impone agli Stati di accertarsi che «l'attività venatoria [...] rispetti i principi di una saggia utilizzazione e di una regolazione ecologicamente equilibrata delle specie di uccelli interessate e sia compatibile, per quanto riguarda la popolazione delle medesime, in particolare delle specie migratrici, con le disposizioni derivanti dall'articolo 2. [...] Gli Stati membri trasmettono alla Commissione tutte le informazioni utili sull'applicazione pratica della loro legislazione sulla caccia».

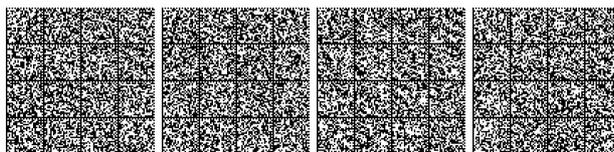
Le prescrizioni dettate dall'art. 12, comma 12-*bis*, della legge n. 157 del 1992 sono quindi finalizzate - anche in ottemperanza a tali principi - a garantire l'efficacia dei controlli sugli abbattimenti e, per tale via, la rilevazione di dati attendibili al riguardo, quale necessaria premessa di una consapevole programmazione venatoria e dell'adozione di misure di protezione della selvaggina appropriate in quanto basate sulla conoscenza della consistenza effettiva della popolazione faunistica: in quest'ottica, la portata precettiva della norma statale concorre a definire il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, stabilendo una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale.

3.4.- Venendo, dunque, alle specifiche censure mosse dal ricorrente, sotto un primo profilo non si può concludere che l'assenza nella norma impugnata della parola «subito» valga di per sé a ridurre il livello minimo di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema stabilito dalla disposizione statale che, con tale avverbio, sottolinea la immediatezza dell'obbligo di annotazione del capo abbattuto.

La norma impugnata, infatti, collega l'obbligo predetto all'evento dell'abbattimento e non, invece, a eventi successivi e da questo distinti (come il «recupero»), dei quali non vi è menzione nella disposizione stessa. Può ben dirsi, dunque, che già dopo l'abbattimento l'annotazione sul tesserino divenga immediatamente esigibile per il cacciatore.

D'altro canto, dai lavori preparatori della legge reg. Marche n. 44 del 2018 risulta che il testo unificato approvato dalla commissione referente, poi divenuto legge, non ha recepito la diversa proposta che, nel prevedere l'obbligo di annotazione, da un lato, ripeteva l'espressione della legge statale («subito dopo l'abbattimento») ma, dall'altro, vi aggiungeva le parole «e l'avvenuto recupero»: criterio, questo, che avrebbe differito l'annotazione a un momento, quello della concreta apprensione da parte del cacciatore, necessariamente successivo all'abbattimento stesso.

Pertanto, la norma regionale, interpretata nel senso che il cacciatore debba annotare il capo di fauna selvatica immediatamente dopo l'abbattimento, non riduce lo standard di tutela della fauna selvatica introdotto dalla legge statale.



3.5.- Né, sotto altro profilo, può valere a procrastinare l'obbligo di immediata annotazione - e, quindi, a ridurre lo standard di tutela stabilito dalla norma statale - la specificazione, da parte della disposizione regionale, dell'abbattimento come «accertato».

Al riguardo, occorre innanzitutto precisare che il concetto di abbattimento utilizzato dal comma 12-*bis* dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 si riferisce evidentemente solo all'avvenuta uccisione del capo di fauna selvatica, conformemente al significato che tale termine assume nel più generale sistema della medesima legge, anche perché è l'unico rispondente all'esigenza di conseguire dati certi sulla reale entità della popolazione faunistica.

Ciò premesso va altresì chiarito che se l'abbattimento ben può essere percepito contestualmente all'atto di caccia, tuttavia, in tutti gli altri casi di mancata evidenza, la sua verifica potrebbe richiedere un accertamento dell'effettiva uccisione del capo di fauna, che il cacciatore dovrà comunque effettuare - è opportuno precisarlo - immediatamente dopo avere sparato.

Così interpretata, dunque, la norma impugnata non collide con quella statale, la quale è sì incentrata sulla massima tempestività dell'annotazione, ma pur sempre in relazione a un evento effettivamente realizzatosi, coerentemente con la sopra evidenziata finalità di consentire un monitoraggio basato su dati genuini circa la consistenza della popolazione faunistica.

3.6.- Le considerazioni appena svolte consentono d'altro canto di escludere la fondatezza anche dell'ulteriore profilo di censura, che il ricorrente ravvisa in una serie di situazioni - capi di selvaggina feriti, o non rinvenuti, o abbattuti, ma di cui particolari condizioni di tempo, luce e sparo impediscano il recupero - in cui, per effetto della interpretazione prospettata dal ricorso statale, l'annotazione non sarebbe dovuta.

Sia nel caso del capo di fauna ferito che in quello del capo non rinvenuto, la *ratio* della norma statale non viene difatti in rilievo: mancando un abbattimento effettivo, il dato numerico della fauna selvatica non risulta con certezza alterato. Né, peraltro, si può ritenere, alla luce delle finalità di acquisire informazioni affidabili, che la norma statale obblighi ad annotare eventi incerti con l'effetto paradossale, peraltro contraddittorio rispetto alla finalità di tutela della fauna selvatica, di fornire dati solo ipotetici in merito alla sua composizione.

Quanto, invece, ai capi abbattuti, ma di cui non sia possibile il recupero, la circostanza che l'avvenuto abbattimento sia postulato dallo stesso ricorrente nel formulare la suddetta ipotesi, rende evidente che l'obbligo della relativa annotazione debba considerarsi già sorto, così che non sono idonee a farlo venir meno le particolari condizioni di tempo, luce e sparo che impediscano il recupero stesso.

3.7.- In conclusione, il percorso argomentativo fin qui illustrato conduce a una interpretazione adeguatrice della norma impugnata in senso compatibile con lo standard minimo e uniforme stabilito da quella statale e, pertanto, nei sensi precisati, all'esito di non fondatezza della questione.

4.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Marche n. 44 del 2018 si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., poiché «modificando» l'art. 12, comma 12-*bis*, della legge n. 157 del 1992, norma preordinata a superare le criticità oggetto del menzionato caso EU Pilot 6955/14/ENVI, «ripropo[rebbe] le illegittimità riscontrate dalla Commissione europea».

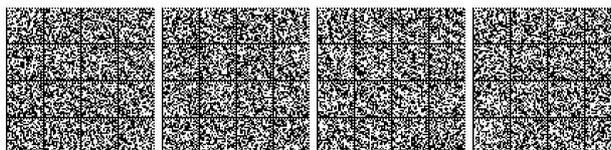
4.1- La Regione Marche ha eccepito la inammissibilità della questione, per manifesta genericità della censura.

L'eccezione è fondata.

Come questa Corte ha più volte chiarito, il ricorso in via principale deve identificare «esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali (ed eventualmente interposte) e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione e, inoltre, deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 63 del 2016; nello stesso senso, ordinanza n. 201 del 2017).

La censura statale, invece, non indica alcuna disposizione sovranazionale contrastante con quella impugnata, in contrasto con il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale che esclude l'ammissibilità delle questioni sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. senza la specificazione delle norme interposte violate (*ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2016; ordinanza n. 201 del 2017).

Né l'onere di identificare esattamente la questione può ritenersi assolto dal riferimento al caso EU Pilot sopra menzionato, mancando nel ricorso qualsiasi argomentazione in merito al contenuto delle violazioni asseritamente riscontrate dalla Commissione europea. A ciò si aggiunga che il meccanismo da questa attivato non necessariamente rappresenta un indice univoco della violazione di norme europee, essendo esso finalizzato principalmente, come emerge



dalla comunicazione della Commissione del 5 settembre 2007, “Un’Europa dei risultati - applicazione del diritto comunitario”, allo scambio di informazioni e alla risoluzione di problemi in tema di applicazione del diritto dell’Unione europea nella fase antecedente all’apertura formale della procedura di infrazione ai sensi dell’art. 258 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Deve quindi essere dichiarata l’inammissibilità della questione riferita all’art. 117, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria” e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria), promossa, in riferimento all’art. 117, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge reg. Marche n. 44 del 2018, promossa, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190249

N. 250

Ordinanza 6 novembre - 4 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Imputabilità - Ritenuta impossibilità di distinguere tra ubriachezza abituale e cronica intossicazione da alcool - Previsione che l’ubriachezza non dovuta a caso fortuito o forza maggiore non esclude né diminuisce l’imputabilità - Denunciata incidenza sull’obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, irragionevolezza e violazione del principio di personalità della responsabilità penale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice penale, artt. 92, primo comma, 94 e 95.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 111.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: 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 degli artt. 92, primo comma, 94 e 95 del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Fermo, nel procedimento penale a carico di A. V., con ordinanza del 10 ottobre 2018, iscritta al n. 23 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 9 ottobre 2019 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Fermo ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 94 e 95 del codice penale, per contrasto con gli artt. 3, 27 e 111 della Costituzione, nonché dell'art. 92, primo comma, cod. pen., per contrasto con gli artt. 3 e 27 della medesima Carta;

che il giudice *a quo* premette di procedere nei confronti di un imputato in ordine al reato di cui all'art. 572 cod. pen. (Maltrattamenti contro familiari e conviventi) per «maltrattamenti in famiglia in danno di sua madre», e che «[d]urante la commissione dei fatti l'imputato era in un grave stato di alcoldipendenza»;

che, dopo aver riprodotto gli argomenti posti a base di una ordinanza pronunciata il 21 marzo 1997, con la quale il Pretore di Fabriano aveva sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 94 e 95 cod. pen., e illustrato i diversi passaggi che avevano caratterizzato la conseguente decisione di infondatezza, dichiarata da questa Corte con la sentenza n. 114 del 1998, rileva come, al lume di quest'ultima pronuncia, la nozione di “infermità” - su cui si basa la distinzione tra ubriachezza abituale ex art. 94 cod. pen. e cronica intossicazione da alcool ex art. 95 cod. pen. - è necessariamente riconducibile «ai mutevoli contributi dell'esperienza clinica, cercando in tal modo di dissolvere proprio quei rischi di aperta contraddizione tra scienza e norma sui quali il giudice *a quo* [aveva] fondato le proprie censure»;

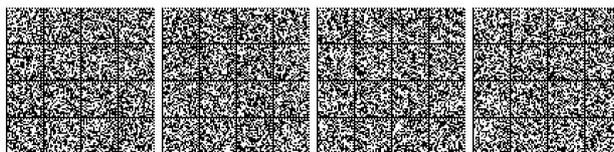
che tuttavia - osserva il giudice *a quo* - tali mutevoli contributi dell'esperienza clinica non sembra abbiano indotto mutamenti di sorta circa il quadro normativo di riferimento, visto che la giurisprudenza di legittimità ha ancora continuato a far leva sul carattere della irreversibilità per distinguere l'uso abituale di alcool dallo stato patologico di cronica intossicazione;

che una moderna revisione dei rapporti tra scienza e diritto imporrebbe, dunque, secondo il giudice rimettente, di «rivedere totalmente gli approdi della sentenza n. 114 del 2018 [recte: 1998]»; così come risulterebbe anche «una finzione ormai intollerabile quella tenuta ferma dalla vetusta sentenza n. 33 del 1970», giacché le argomentazioni ivi sviluppate non spiegherebbero quale nesso causale possa esservi tra l'essersi ubriacato con condotta colpevole ed il reato commesso in stato di ebbrezza, né chiarirebbero le ragioni in base alle quali, per un reato punito a titolo di dolo, «debba rispondere un soggetto che versava in colpa, e non in dolo, prima dello stato patologico, o comunque anomalo»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

Considerato che il Tribunale ordinario di Fermo ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 94 e 95 del codice penale, deducendone il contrasto con gli artt. 3, 27 e 111 della Costituzione, nonché dell'art. 92, primo comma, del medesimo codice per violazione degli artt. 3 e 27 della Carta fondamentale;

che, con riferimento alla prima questione, il giudice *a quo* si è, nella sostanza, limitato a ripercorrere gli argomenti adottati con la ordinanza di rimessione che sollevò analoga questione, risolta nel senso della non fondatezza con la sentenza n. 114 del 1998, i cui approdi sarebbero da «rivedere totalmente» alla luce del tempo trascorso e dei contributi offerti dalla scienza, senza, però, offrire congrua motivazione, tanto sulle acquisizioni conseguite in campo scientifico, quanto sulle ragioni per le quali risulterebbero violati i parametri costituzionali evocati;



che neppure affrontato è il profilo della rilevanza della questione, dal momento che il giudice rimettente si è limitato a riprodurre dichiarazioni testimoniali concernenti lo stato di ubriachezza dell'imputato, senza disporre alcun tipo di accertamento tecnico inteso a stabilire se le condizioni dell'imputato stesso fossero riconducibili ad uno stato di ubriachezza abituale ovvero ad una condizione di cronica intossicazione da alcool;

che del tutto trascurati risultano, nella sostanza, i rilievi posti a base della sentenza n. 114 del 1998, specie ladove questa Corte ha avuto modo di sottolineare che, «ad onta delle incertezze espresse nella dottrina medico-legale e delle richieste di innovazioni legislative fortemente presenti nella dottrina penalistica, la giurisprudenza ordinaria, segnatamente la giurisprudenza di legittimità, si è attestata da alcuni decenni e senza apprezzabili divergenze su una interpretazione che si presenta con caratteri di certezza e di uniformità nella identificazione dei requisiti della cronica intossicazione da alcool o da sostanze stupefacenti»;

che, ha puntualizzato la richiamata pronuncia, «[s]econdo tale giurisprudenza, per potersi correttamente invocare lo stato di intossicazione cronica occorre una alterazione non transitoria dell'equilibrio biochimico del soggetto tale da determinare un vero e proprio stato patologico psicofisico dell'imputato e, dunque, una corrispondente e non transitoria alterazione dei processi intellettivi e volitivi», con la conseguenza che «l'accertamento dell'imputabilità vien fatto ruotare in ogni caso attorno ad un concetto di "infermità" necessariamente riconducibile, sul piano gnoseologico, ai mutevoli contributi dell'esperienza clinica», in tal modo dissolvendo «proprio quei rischi di aperta contraddizione tra scienza e norma sui quali il giudice *a quo* ha fondato le proprie censure»;

che parimente indeterminate si rivelano anche le censure mosse all'art. 92, primo comma, cod. pen., in riferimento ai parametri evocati, posto che il rimettente ha svolto solo generiche critiche alla sentenza n. 33 del 1970, ancora una volta trascurando l'orientamento giurisprudenziale consolidato nell'affermare che la colpevolezza di una persona in stato di ubriachezza deve essere valutata secondo i normali criteri d'individuazione dell'elemento psicologico del reato, e poiché l'art. 92 cod. pen. nel disciplinarne l'imputabilità nulla dice in ordine alla di lui colpevolezza, questa deve essere apprezzata alla stregua delle regole dettate dagli artt. 42 e 43 cod. pen. (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 14 luglio-2 novembre 2016, n. 45997);

che il non perspicuo ordito dell'atto di rimessione rende infine oscuro lo stesso petitum perseguito, dal momento che non viene chiarito se l'obiettivo avuto di mira dal giudice *a quo* sia una pronuncia integralmente caducatoria delle disposizioni dettate dalle norme coinvolte ovvero una pronuncia additiva, che allinei - secondo enunciati peraltro inespressi - le norme stesse (o parte delle disposizioni censurate) alla evoluzione scientifica, della quale, parimente, non vengono tracciati gli approdi ipoteticamente "innovativi";

che le questioni proposte devono, pertanto, essere dichiarate manifestamente inammissibili.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 94 e 95 del codice penale, in riferimento agli artt. 3, 27 e 111 della Costituzione, nonché dell'art. 92, primo comma, cod. pen., in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., sollevate dal Tribunale ordinario di Fermo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

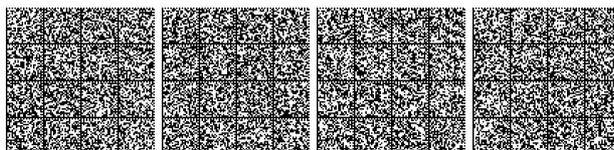
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190250



N. 251

Ordinanza 6 novembre - 4 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Terzo settore - Norme della Regione Puglia - Concessione in comodato d'uso di beni immobili di proprietà regionale alle imprese sociali, incluse le cooperative sociali - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Puglia 11 giugno 2018, n. 22, artt. 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: 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

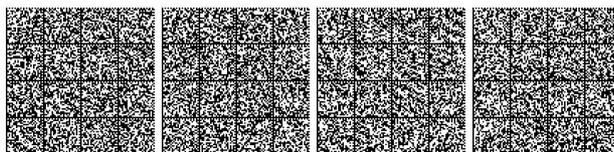
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Puglia 11 giugno 2018, n. 22 (Norme sulla concessione in comodato d'uso di immobili regionali a enti no-profit che operano in campo socio-sanitario), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-16 agosto 2018, depositato in cancelleria il 17 agosto 2018, iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-16 agosto 2018 e depositato in cancelleria il 17 agosto 2018 (reg. ric. n. 49 del 2018), ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Puglia 11 giugno 2018, n. 22 (Norme sulla concessione in comodato d'uso di immobili regionali a enti no-profit che operano in campo socio-sanitario), nella parte in cui ricomprendono tra gli enti beneficiari della stessa legge anche «le imprese sociali, incluse le cooperative sociali»;

che la legge reg. Puglia n. 22 del 2018, in particolare, all'art. 2 prevede che la Regione individui i beni di proprietà regionali, non occupati e non già finalizzati ad altri usi, per i quali gli enti del Terzo settore possono presentare istanza di comodato d'uso - allo scopo di utilizzare gli stessi immobili per le finalità statutarie, in coerenza con i fabbisogni delle comunità locali e con la programmazione socio-sanitaria regionale e territoriale - definendo al successivo art. 3 quali enti del Terzo settore «le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, gli oratori di cui alla legge regionale 5 luglio 2016 n. 17 (Riconoscimento, valorizzazione e sostegno della funzione socioeducativa delle attività di oratorio)»;

che, secondo la difesa statale, le disposizioni impugnate, nel ricomprendere tra i soggetti beneficiari della legge «le imprese sociali, incluse le cooperative sociali», si porrebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di «tutela della concorrenza», riservata alla competenza esclusiva dello Stato;



che, nella specie, sarebbe violato l'art. 71, comma 2, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106», ove sono espressamente escluse, tra i possibili soggetti beneficiari in comodato d'uso di beni mobili e immobili di proprietà dello Stato, delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, le imprese sociali, poiché, come specificato anche nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 117 del 2017, nonostante le loro finalità sociali, esse opererebbero comunque all'interno di un mercato concorrenziale, con la conseguenza che la concessione di un'agevolazione sarebbe idonea a incidere sulla concorrenza nei confronti di altre imprese, alle quali tale possibilità non verrebbe consentita;

che anche l'art. 18 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *c*), della legge 6 giugno 2016, n. 106», d'altronde, al fine di evitare d'incorrere in violazioni delle regole europee in tema di aiuti di Stato, nel disciplinare le misure fiscali e di sostegno economico alle imprese sociali, prevede espressamente che «[l]'efficacia delle disposizioni del presente articolo [...] è subordinata, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'autorizzazione della Commissione europea, richiesta a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali» (art. 18, comma 9);

che la Regione Puglia non si è costituita in giudizio;

che all'udienza del 16 aprile 2019, su istanza dell'Avvocatura generale dello Stato, è stato disposto il rinvio della discussione del giudizio, successivamente fissata per la camera di consiglio del 6 novembre 2019, in virtù della necessità di valutare la possibilità di rinuncia al ricorso, in seguito alla soppressione, dal testo dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Puglia n. 22 del 2018, delle parole «le imprese sociali, incluse le cooperative sociali», disposta dall'art. 95 della legge della stessa Regione 28 dicembre 2018, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)»;

che, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 9 maggio 2019, con atto depositato il 21 maggio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso.

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

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 del 2019, n. 55 del 2018, n. 27 del 2016, n. 199 e n. 134 del 2015).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 252

Ordinanza 6 novembre - 4 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - Affidamento dei servizi di ingegneria e architettura - Applicazione “ove possibile” del principio della rotazione degli inviti - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Sardegna 5 novembre 2018, n. 41, art. 4.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*); statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 3, lettera *e*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: 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. 4 della legge della Regione Sardegna 5 novembre 2018, n. 41, recante «Modifiche alla legge regionale 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 dicembre 2018-4 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 7 gennaio 2019, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che con ricorso notificato il 28 dicembre 2018-4 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 7 gennaio 2019 e iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 4 della legge della Regione Sardegna 5 novembre 2018, n. 41, recante «Modifiche alla legge regionale 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture)»;

che la disposizione impugnata, alla lettera *a*) del comma 1, ha sostituito il comma 2 dell'art. 23 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018 con il seguente: «Le stazioni appaltanti, per l'affidamento dei servizi [di ingegneria e architettura] di cui al comma 1, in conformità agli articoli 36 e 157 del decreto legislativo n. 50 del 2016, selezionano gli operatori economici iscritti nell'elenco di cui al presente articolo, nel rispetto, ove possibile, del principio della rotazione degli inviti e con l'applicazione di criteri oggettivi che tengono conto della loro pregressa capacità tecnico-professionale ed, eventualmente, economico-finanziaria»;

che, per quanto qui rileva, il nuovo testo normativo prevede, a differenza di quello sostituito, che gli operatori economici siano selezionati dalle stazioni appaltanti nel rispetto del principio di rotazione degli inviti «ove possibile»;



che tale previsione eccederebbe dalle competenze attribuite alla Regione autonoma Sardegna dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» e di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione;

che lo statuto di autonomia, all'art. 3, lettera e), attribuirebbe sì alla Regione la potestà legislativa primaria in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione», ma non conterrebbe alcuno specifico riferimento alle forniture e ai servizi;

che la disciplina delle procedure di gara, della qualificazione e selezione dei concorrenti e dei criteri di aggiudicazione negli appalti pubblici sarebbe riconducibile alla materia della «tutela della concorrenza», in quanto volta a garantire il rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e di parità di trattamento, mentre la disciplina della fase di esecuzione del rapporto contrattuale con la pubblica amministrazione, connotato dalla normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, dovrebbe ricondursi alla materia «ordinamento civile»;

che lo Stato avrebbe esercitato tali competenze adottando prima il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) e poi il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che regola ora la materia e alla cui disciplina, secondo quanto dispone l'art. 2, comma 3, dello stesso d.lgs. n. 50 del 2016, dovrebbe conformarsi anche la legislazione delle regioni ad autonomia speciale;

che la nuova formulazione dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018 renderebbe solo eventuale («ove possibile») l'applicazione del principio della rotazione degli inviti e non indicherebbe le ragioni che ne giustificano la deroga, non consentendo di controllare la legittimità delle scelte effettuate dalle stazioni appaltanti;

che ciò contrasterebbe con la disciplina dettata per i contratti «sotto soglia» dall'art. 36 del d.lgs. n. 50 del 2016, alla cui stregua il principio di rotazione opererebbe con riferimento «all'aggiudicazione» per i contratti di importo inferiore a 40.000 euro, in relazione ai quali è consentito l'affidamento diretto senza confronto concorrenziale, mentre per gli affidamenti «di valore superiore ai 40.000 (e sino a 150.000 euro)», per i quali è necessario promuovere «un confronto concorrenziale tra più ditte invitate dalla stazione appaltante (almeno cinque in caso di servizi e forniture, almeno dieci in caso di lavori)», il principio di rotazione «oper[erebbe] (esclusivamente) con riferimento alla fase degli inviti»;

che una deroga motivata al principio di rotazione sarebbe consentita dalle «Linee guida n. 4», adottate dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) in attuazione del d.lgs. n. 50 del 2016 e recanti «Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici», solo in caso di riscontrata effettiva assenza di alternative, sicché l'invito all'affidatario uscente dovrebbe rivestire carattere eccezionale ed essere adeguatamente motivato avuto riguardo al numero ridotto di operatori presenti sul mercato, al grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale ovvero all'oggetto ed alle caratteristiche del mercato di riferimento, come avrebbe chiarito la Commissione speciale del Consiglio di Stato con parere del 12 febbraio 2018, espresso nell'ambito dell'istruttoria relativa all'aggiornamento di dette linee guida;

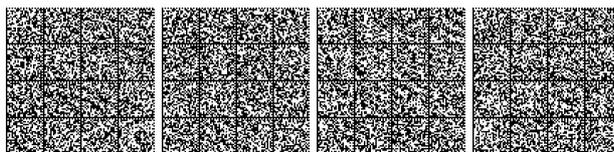
che, pertanto, la disposizione regionale impugnata, pur richiamando gli artt. 36 e 157 del d.lgs. n. 50 del 2016, contrasterebbe «di fatto» con essi;

che la Regione autonoma Sardegna si è costituita in giudizio con atto depositato il 12 febbraio 2019, concludendo per l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni, con riserva di esporre le argomentazioni difensive in una successiva memoria;

che nella memoria depositata il 20 marzo 2019 la Regione ha chiesto a questa Corte di dichiarare cessata la materia del contendere, essendo medio tempore entrata in vigore la legge della Regione Sardegna 11 febbraio 2019, n. 7 (Modifica alla legge regionale n. 48 del 2018 in materia di assunzione di personale da parte dei consorzi di bonifica e alla legge regionale n. 8 del 2018 in materia di contratti pubblici), che all'art. 2 ha modificato l'art. 23, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, come sostituito dalla norma impugnata, disponendo la soppressione delle parole «ove possibile»;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 ottobre 2019, ha rinunciato al ricorso con atto depositato il 15 ottobre 2019, spedito per la notificazione il 14 ottobre 2019;

che la Regione autonoma Sardegna ha depositato il 25 ottobre 2019 la deliberazione della Giunta regionale del 22 ottobre 2019, con la quale è stata accettata la rinuncia.



Considerato che, con riguardo alle questioni proposte, vi è stata rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione autonoma Sardegna;

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

Visti gli artt. 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

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190252

N. 253

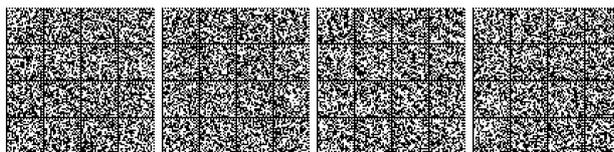
Sentenza 23 ottobre - 4 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Detenuti per i delitti di associazione mafiosa e di “contesto mafioso” - Concessione di permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia - Possibilità allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti - Omessa previsione - Violazione dei principi di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Ordinamento penitenziario - Detenuti per i delitti di cui all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, diversi da quelli di associazione mafiosa e di “contesto mafioso” - Concessione di permessi premio anche in mancanza di collaborazione con la giustizia - Possibilità allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale consequenziale *in parte qua*.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promossi dalla Corte di cassazione e dal Tribunale di sorveglianza di Perugia con ordinanze del 20 dicembre 2018 e del 28 maggio 2019, rispettivamente iscritte ai nn. 59 e 135 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 17 e 34, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di S. C. e P. P., gli atti di intervento ad adiuvandum di M. D., dell'Associazione Nessuno Tocchi Caino, del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e dell'Unione camere penali italiane, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Ladislao Massari per M. D., Andrea Saccucci per l'Associazione Nessuno Tocchi Caino, Emilia Rossi per il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Vittorio Manes per l'Unione camere penali italiane, Valerio Vianello Accorretti per S. C., Mirna Raschi e Michele Passione per P. P. e gli avvocati dello Stato Marco Corsini e Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 dicembre 2018 (r.o. n. 59 del 2019), la Corte di cassazione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, «nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia, possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio».

1.1.- Il collegio rimettente premette di essere investito del ricorso avente ad oggetto il provvedimento con cui il Tribunale di sorveglianza dell'Aquila ha rigettato il reclamo proposto da S. C. avverso il decreto con il quale il magistrato di sorveglianza dell'Aquila aveva dichiarato inammissibile la richiesta di permesso premio avanzata dal medesimo condannato.

Esponde il rimettente che il condannato si trova in espiazione della pena dell'ergastolo con isolamento diurno per la durata di un anno, irrogatagli «per i delitti di associazione mafiosa, omicidio, soppressione di cadavere, porto e detenzione illegale di armi», eseguiti tra il 1996 e il 1998 «per agevolare l'attività» di un'associazione mafiosa, come desumibile dalla sentenza di condanna per i reati di omicidio, per i quali è stata applicata l'aggravante dei motivi abietti, «individuati nel fine di affermare l'egemonia e il prestigio della consorteria alla quale l'imputato era affiliato».

Precisa il giudice *a quo* che il Tribunale di sorveglianza dell'Aquila ha ritenuto non concedibile il beneficio richiesto in quanto precluso dai titoli di reato, trattandosi di delitti tutti ricompresi nell'elenco dei reati ostativi ai sensi dell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. - pur in assenza di una contestazione formale dell'aggravante speciale di cui all'art. 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio



1991, n. 203 - e non sussistendo condotte di collaborazione con la giustizia rilevanti ai sensi dell'art. 58-ter ordin. penit., richiamato dal medesimo art. 4-bis.

Ricorda la Corte rimettente che l'art. 4-bis ordin. penit. stabilisce il divieto di concessione di benefici penitenziari in assenza di collaborazione con la giustizia, sia per le ipotesi di reato previste dagli artt. 416-bis (Associazioni di tipo mafioso anche straniere) e 416-ter (Scambio elettorale politico-mafioso) del codice penale, sia per i reati commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis cod. pen. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo.

Esponde, quindi, che il condannato S. C. ha sostenuto, per quanto qui interessa, che «la preclusione assoluta stabilita dalla norma censurata» si porrebbe «in contrasto con la funzione rieducativa della pena costituzionalmente garantita», sia perché impedirebbe «il raggiungimento delle finalità riabilitative proprie del trattamento penitenziario», sia perché sarebbe «disarmonica rispetto ai principi affermati dall'art. 3 CEDU», invitando quindi la Corte di cassazione a sollevare questione di legittimità costituzionale, «dell'art. 4-bis, comma 1, Ord. Pen., con riferimento agli articoli 17, 18 e 22 cod. pen., per violazione degli artt. 27, comma terzo, 117 Cost., in relazione all'art. 3 CEDU».

1.2.- Ciò premesso, il collegio rimettente ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata in relazione all'art. 4-bis ordin. penit.

1.2.1.- In punto di rilevanza, ricorda come l'art. 30-ter ordin. penit., nel disciplinare la concessione dei permessi premio, considera decisivo l'apprezzamento di pericolosità sociale, ai fini dell'accoglimento o del rigetto della domanda di permesso premio, ed evidenzia che tale profilo «non è stato oggetto di specifica valutazione ad opera del Tribunale di sorveglianza che ha ritenuto impeditivo di un concreto esame il disposto normativo dell'art. 4-bis, comma 1, Ord. Pen.».

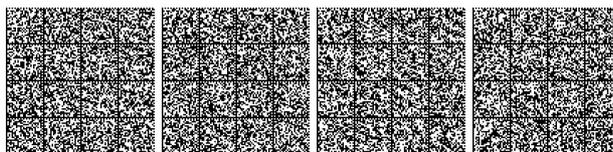
A giudizio del collegio *a quo*, tuttavia, ciò non priva di rilevanza la questione, «perché la rimozione dell'ostacolo costituito dalla presunzione assoluta di pericolosità sarebbe l'unico modo per consentire la rimessione al giudice del merito, come giudice del rinvio, del compito di verificare in concreto la ricorrenza dei presupposti richiesti dall'art. 30-ter Ord. Pen. per la concessione del beneficio, in particolare l'assenza di pericolosità sociale».

1.2.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, la Corte rimettente osserva, in primo luogo, che il tema della pericolosità sociale di indagati o imputati per reati di criminalità organizzata è già stato vagliato dalla giurisprudenza costituzionale in relazione ai criteri che devono orientare il giudice nell'applicazione delle misure cautelari personali previste dall'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale.

A tale proposito, viene richiamata la sentenza n. 57 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori) convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui prevedeva, per coloro per i quali sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine a delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis cod. pen. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni mafiose, l'applicazione della custodia cautelare in carcere come unica misura adeguata a soddisfare le esigenze cautelari, senza fare salva - rispetto al concorrente esterno - l'ipotesi in cui fossero stati acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risultasse che le esigenze cautelari potevano essere soddisfatte con altre misure. Il collegio rimettente ricorda che, secondo la Corte costituzionale, le presunzioni assolute, ove limitative di diritti fondamentali, violano il principio di eguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali ovvero «se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*» e che, al contempo, la possibile estraneità dell'autore di tali delitti a un'associazione mafiosa fa escludere che si sia sempre in presenza di un reato che presupponga la necessità di un vincolo di appartenenza alla consorte considerata.

Il collegio rimettente richiama, altresì, la sentenza della Corte costituzionale n. 48 del 2015, che ha analogamente eliminato la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere per gli imputati o indagati di concorso esterno in associazione mafiosa. Anche in tal caso, rammenta la Corte rimettente, secondo la giurisprudenza costituzionale non sarebbe ravvisabile, nei confronti del concorrente esterno, quel vincolo di adesione permanente al sodalizio mafioso necessario a legittimare, sul piano giurisdizionale, il ricorso esclusivo alla custodia cautelare in carcere, quale unico strumento idoneo a recidere i rapporti dell'indiziato con l'ambiente associativo, neutralizzandone la pericolosità.

In questo contesto, secondo il giudice *a quo*, l'art. 4-bis ordin. penit. si inserirebbe «problematicamente», dal momento che, in relazione alla concessione del permesso premio, «ne preclude l'accesso, in senso assoluto, a tutte le persone condannate per delitti ostativi che non hanno fornito una collaborazione con la giustizia rilevante ai sensi dell'art. 58-ter Ord. Pen.». Tale preclusione assoluta, «non distinguendo tra gli affiliati di un'organizzazione mafiosa» e gli autori di delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis cod. pen. ovvero al fine di agevolare



l'attività delle associazioni previste dalla stessa norma, appare al rimettente confliggente con «l'incompatibilità costituzionale» delle presunzioni assolute di pericolosità sociale, quando applicate alle condotte illecite che non presuppongono l'affiliazione a un'associazione mafiosa, secondo i principi che sarebbero stati affermati dalla Corte costituzionale nelle sentenze in precedenza richiamate.

Il giudice *a quo*, ancora, richiama ulteriori pronunce della Corte costituzionale in materia di compatibilità tra il divieto di concessione dei benefici penitenziari previsto dall'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., e i principi che governano l'esecuzione della pena. In particolare, evidenzia che, con la sentenza n. 239 del 2014, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., nella parte «in cui non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari, da esso stabilito, la misura della detenzione domiciliare speciale prevista dall'art. 47-*quinquies* della medesima legge» nonché nella parte in cui «non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari, da esso stabilito, la misura della detenzione domiciliare prevista dall'art. 47-*ter*, comma 1, lettere a) e b), della medesima legge, ferma restando la condizione dell'insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti». Per la Corte costituzionale, la scelta legislativa di accomunare nel regime detentivo prefigurato dall'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. fattispecie e misure alternative tra loro eterogenee sarebbe lesiva dei parametri costituzionali evocati (si trattava degli artt. 3, 29, 30 e 31 Cost.), in quanto illogica rispetto all'obiettivo di incentivare la collaborazione processuale quale strategia di contrasto alla criminalità organizzata: la subordinazione dell'accesso ai benefici penitenziari a un effettivo ravvedimento del condannato sarebbe giustificata solo quando si discuta di misure alternative che mirano alla rieducazione del condannato e non quando «al centro della tutela si collochi un interesse "esterno" ed eterogeneo».

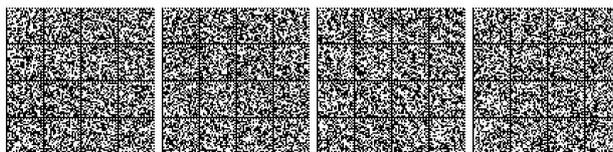
La Corte rimettente attribuisce «[a]nalogo rilievo ermeneutico» alla sentenza n. 76 del 2017, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis*, ordin. penit., limitatamente all'inciso «salvo che nei confronti delle madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'art. 4-*bis*», evidenziando, con riferimento alla detenzione domiciliare speciale di cui alla disposizione allora censurata, l'inammissibilità di presunzioni assolute che neghino l'accesso della madre alle modalità agevolate di espiazione della pena, impedendo al giudice di valutare in concreto la pericolosità sociale e facendo ricorso a indici presuntivi che comportano «il totale sacrificio dell'interesse del minore».

Infine, il giudice *a quo* richiama la sentenza n. 149 del 2018, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 4, ordin. penit., nella parte in cui si applica ai condannati all'ergastolo per i delitti di cui agli artt. 289-*bis* e 630 cod. pen. che abbiano cagionato la morte del sequestrato, ribadendo i principi della progressività trattamentale e della flessibilità della pena «radicati nell'art. 27, comma terzo, Cost., che garantisce il graduale inserimento del condannato all'ergastolo nel contesto sociale».

Tutto ciò premesso, la Corte rimettente espone che, che nel caso sottoposto al suo scrutinio, il condannato risulta ininterrottamente detenuto dal 27 giugno 1998 e ha sempre mantenuto un comportamento carcerario rispettoso del programma rieducativo attivato nei suoi confronti.

Per il giudice *a quo*, subordinare l'accesso ai benefici penitenziari alla collaborazione con la giustizia, indistintamente per tutte le categorie di condannati per uno dei reati contemplati nell'elenco dell'art. 4-*bis*, ordin. penit., avrebbe «l'effetto di valorizzare la scelta collaborativa, come momento di rottura e di definitivo distacco dalle organizzazioni criminali, anche nei confronti di detenuti non inseriti in contesti associativi». Al contempo, se l'obiettivo prioritario della norma censurata è individuato nell'incentivazione alla collaborazione, quale strategia di contrasto della criminalità organizzata attraverso la rescissione definitiva dei legami con le associazioni di appartenenza, a giudizio del rimettente appare priva di ragionevolezza una disposizione che assimili condotte delittuose tanto diverse tra loro, precludendo ad una categoria così ampia e diversificata di condannati il diritto di ricevere un trattamento penitenziario rivolto alla risocializzazione, senza che sia data al giudice la possibilità di verificare in concreto la permanenza o meno di condizioni di pericolosità sociale tali da giustificare percorsi penitenziari non aperti alla realtà esterna.

Il giudice *a quo* considera «dato consolidato» - conformemente alla costante giurisprudenza di legittimità - che la scelta di fornire un contributo collaborativo, rilevante ai sensi dell'art. 58-*ter* ordin. penit., rappresenta, per un detenuto appartenente a una consorteria mafiosa, una manifestazione inequivocabile «del suo definitivo distacco dal sodalizio in cui gravitava». Ritiene però che non possa assumere «valore incontrovertibile e assurgere a canone valutabile in termini di presunzione assoluta, a prescindere dalle emergenze concrete», l'affermazione che la cessazione dei legami di un detenuto con il gruppo criminale di riferimento possa essere dimostrata, durante la fase di esecuzione della pena, soltanto attraverso le condotte collaborative di cui all'art. 58-*ter* ordin. penit., dato che tale assunto non troverebbe «copertura» nella giurisprudenza costituzionale in precedenza illustrata che, «come ha bandito dal sistema le presunzioni assolute di pericolosità, così non può avallare la conclusione che la scelta collaborativa costituisca prova legale esclusiva di ravvedimento».



A parere del collegio rimettente, peraltro, la scelta del condannato all'ergastolo di non collaborare con la giustizia non risulterebbe univocamente dimostrativa dell'attualità della pericolosità sociale e non necessariamente implicherebbe la volontà di restare legato al sodalizio mafioso di appartenenza, potendo essere determinata anche da altri fattori, estranei al percorso rieducativo, quali: il «rischio per l'incolumità propria e dei propri familiari»; il «rifiuto morale di rendere dichiarazioni di accusa nei confronti di un congiunto o di persone legate da vincoli affettivi»; il «ripudio di una collaborazione di natura meramente utilitaristica».

I dubbi di costituzionalità aumentano, a parere del rimettente, se si considerano le peculiarità del permesso premio previsto dall'art. 30-ter ordin. penit., che possiede «una connotazione di contingenza che non ne consente l'assimilazione integrale alle misure alternative alla detenzione», perché non modifica le condizioni restrittive del condannato: soltanto rispetto a queste ultime le ragioni di politica criminale sottese alla «preclusione assoluta di cui all'art. 4-bis, comma 1, Ord. Pen.», potrebbero apparire rispondenti alle esigenze di contrasto alla criminalità organizzata.

A parere del giudice *a quo*, in particolare, i permessi premio costituirebbero parte essenziale del trattamento rieducativo, sicché, ove non concessi a causa di una «presunzione di pericolosità non altrimenti vincibile», sarebbero compromesse le stesse finalità costituzionali della pena detentiva.

Tale tipologia di beneficio penitenziario, infatti, troverebbe fondamento anzitutto nella realizzazione di una finalità immediata, costituita dalla cura di interessi affettivi, culturali e di lavoro, caratterizzandosi «come strumento di soddisfazione di esigenze anche molto limitate seppure non rientranti nella portata meno ampia del permesso di necessità».

In ragione di questa peculiare funzione, il collegio rimettente ritiene che sussista la possibilità, anche in assenza di collaborazione con la giustizia, di verificare in concreto «la mancanza di elementi significativi di collegamenti con la criminalità organizzata» o di accertare «addirittura» elementi denotanti «un significativo distacco dal sistema sub-culturale criminale».

Per la Corte di cassazione, del resto, «anche una concessione premiale per una finalità limitata e contingente potrebbe sortire l'effetto di incentivare il detenuto a collaborare con l'istituzione carceraria».

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Ad avviso della difesa statale, la questione sollevata sarebbe manifestamente infondata sotto più punti di vista.

Premette l'Avvocatura che, al fine di contrastare «l'odioso fenomeno della criminalità organizzata», il legislatore avrebbe stabilito di subordinare la concessione dei benefici per gli autori di tali delitti «ad una e una sola condizione»: che il condannato decida, quando sia materialmente possibile, di collaborare con la giustizia. Con tale disciplina speciale si sarebbe scelto di «divaricare nettamente la posizione dei “collaboratori” da quella degli “irriducibili”», privilegiando, per una serie di reati «tassativamente elencati», le finalità di prevenzione generale e di sicurezza della collettività.

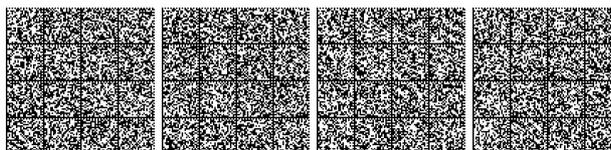
La soluzione prefigurata dall'art. 4-bis, ordin. penit., in ogni caso, non rappresenterebbe «un automatismo che opera incondizionatamente, in quanto la collaborazione del condannato restituisce al giudice i poteri di valutare discrezionalmente la sussistenza dei presupposti “normali” per accordare il permesso premio». In sostanza, il detenuto che ha collaborato verrebbe posto sullo stesso piano del condannato nei cui riguardi opera l'art. 30-ter, ordin. penit.

Si tratterebbe di una scelta discrezionale del legislatore connessa a valutazioni di politica criminale, secondo le quali l'unico mezzo con il quale il detenuto può dimostrare l'assenza di pericolosità - che nel caso di detenuti per delitti previsti dall'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., consiste nella persistenza di legami con la criminalità organizzata - è quello di scegliere la via della collaborazione.

In tal modo, a parere dell'Avvocatura, sarebbe stata incentivata la stessa collaborazione, che «nell'esperienza giudiziaria della storia nazionale» si sarebbe rivelata come «mezzo insostituibile» della ricerca della prova e del perseguimento dei responsabili.

A parere dell'interveniente, il rigore che connota il sistema delineato dall'art. 4-bis, ordin. penit., si applica anche ai permessi premio, «apparendo del tutto irrilevante la sua natura contingente piuttosto che di alternativa vera e propria alla pena detentiva», poiché la *ratio* della norma è quella «di evitare l'uscita dal carcere - anche solo per poche ore - di condannati verosimilmente ancora pericolosi, in particolare in ragione dei loro persistenti legami con la criminalità organizzata» (si cita la sentenza n. 149 del 2018). Lo stesso legislatore, «nel circoscrivere l'ambito oggettivo della preclusione», pur consapevole delle diversità strutturali, affianca espressamente i permessi premio alle misure alternative alla detenzione, per l'esigenza di evitare che i condannati per tali reati siano rimessi, anche solo temporaneamente, in libertà.

Secondo l'Avvocatura, la stessa giurisprudenza costituzionale avrebbe ritenuto che «la collaborazione con la giustizia assunta “non irragionevolmente, la diversa valenza di criterio di accertamento della rottura dei collegamenti con la criminalità organizzata, che a sua volta è condizione necessaria, sia pure non sufficiente, per valutare il venir meno della pericolosità sociale ed i risultati del percorso di rieducazione e di recupero del condannato”» (sentenza n. 273 del



2001). La scelta collaborativa sarebbe stata assunta dal legislatore a criterio legale di valutazione del comportamento del detenuto, rappresentando una condotta necessaria ai fini dell'accertamento del «sicuro ravvedimento» del condannato.

Dunque, l'opzione legislativa sarebbe frutto di un potere discrezionale in materia di politica penitenziaria, come tale sindacabile nei soli limiti in cui risulti esercitato in modo arbitrario. A tale proposito, l'Avvocatura generale richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 306 del 1993, secondo cui «certamente risponde all'esigenza di contrastare una criminalità organizzata aggressiva e diffusa la scelta del legislatore di privilegiare finalità di prevenzione generale e di sicurezza della collettività, attribuendo determinati vantaggi ai detenuti che collaborano con la giustizia».

3. - In data 13 maggio 2019 si è costituito in giudizio S. C., parte ricorrente nel giudizio *a quo*, per chiedere l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, sviluppando gli argomenti già esibiti nell'ordinanza della Corte di cassazione.

Secondo S. C., inoltre, la disposizione censurata violerebbe non soltanto gli artt. 3 e 27 Cost., ma anche l'art. 117 Cost., in relazione all'art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in base alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (viene citata la sentenza della Grande Camera 9 luglio 2013, Vinter e altri contro Regno Unito).

3.1.- In data 1° ottobre 2019 S. C. ha depositato una memoria in cui ribadisce quanto sostenuto nell'atto di costituzione, in particolare in merito alle caratteristiche peculiari del permesso premio in relazione agli altri benefici penitenziari, ai quali ultimi non potrebbe essere omologato, pena la violazione dei principi costituzionali evocati.

La parte richiama, inoltre, la sentenza pronunciata dalla Corte EDU il 13 giugno 2019, nel caso Viola contro Italia, di cui vengono riprodotti ampi stralci di motivazione.

Aggiunge la parte che appare «inammissibile» che il «diritto di non collaborare», garantito processualmente come espressione del principio *nemo tenetur se detegere*, possa trasformarsi in fase esecutiva in un vero e proprio dovere, necessario per poter usufruire di «strumenti che dovrebbero essere invece gli ordinari risultati della partecipazione proficua al trattamento penitenziario».

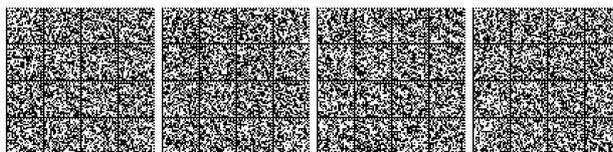
Infine, la parte reputa «certamente discutibile» che una condotta di tipo meramente utilitaristico sia proposta dallo stesso legislatore come requisito per evitare il «danno aggiuntivo» della preclusione ai benefici, trasformandosi così in «una vera e propria costrizione», ricordando che la Corte costituzionale ha di recente affermato (è richiamata l'ordinanza n. 117 del 2019) che il diritto a mantenere il silenzio da parte degli imputati o condannati costituisce un «corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa, riconosciuto dall'art. 24 Cost.».

4.- In data 30 aprile 2019 il detenuto M. D. ha depositato atto di intervento ad adiuvandum, sostenendo di avere uno specifico interesse ad intervenire nel giudizio attesa la posizione processuale di «perfetta sovrapposibilità» rispetto a quella di S. C., trovandosi in esecuzione - da oltre ventisette anni - della pena dell'ergastolo cosiddetto ostativo, con diniego di accesso alle misure alternative alla detenzione, in assenza di collaborazione con la giustizia. M. D., in data 19 settembre 2019, ha depositato una memoria per riaffermare il suo interesse qualificato connesso alla circostanza che la Corte di cassazione, nel giudizio che lo riguarda (celebrato innanzi alla medesima sezione che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale da cui origina il giudizio r.o. n. 59 del 2019), ha disposto il rinvio della trattazione in attesa della «decisione della Corte Costituzionale sulla legittimità dell'art. 4 bis ord. pen. - per quanto riguarda la concedibilità dei permessi premio per il detenuto non collaborante».

Ha concluso, dunque, per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di cassazione, sezione prima penale.

5.- In data 13 maggio 2019 ha depositato atto di intervento ad adiuvandum l'associazione Nessuno Tocchi Caino, argomentando di essere «portatrice di un interesse "qualificato" nella questione relativa alla legittimità costituzionale» prospettata, in quanto associazione senza fini di lucro fondata con lo scopo di condurre una campagna volta a far abrogare in tutto il mondo le norme che prevedono la pena di morte ovvero che costituiscono «una sorta di pena di morte "mascherata"», come l'ergastolo cosiddetto ostativo previsto dall'art. 4-bis, ordin. penit. In vista dell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019, l'associazione ha depositato, in data 1° ottobre 2019, una memoria in cui richiama e sviluppa gli argomenti già esibiti nell'atto di costituzione, con la quale si chiede l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di cassazione, sezione prima penale.

6.- Con ordinanza del 28 maggio 2019 (r.o. n. 135 del 2019), il Tribunale di sorveglianza di Perugia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., «nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo per delitti commessi al fine di agevolare l'attività dell'associazione a delinquere ex art. 416 bis cod. pen. della quale sia stato partecipe, possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio».



6.1.- Il collegio rimettente premette di essere investito del ricorso avverso il provvedimento con cui il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha dichiarato inammissibile l'istanza diretta ad ottenere un permesso premio ai sensi dell'art. 30-ter, ordin. penit. avanzata da P. P., in espiazione della pena dell'ergastolo con isolamento diurno in relazione ad un provvedimento di cumulo comprendente condanne tutte per delitti rientranti nel disposto dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., perciò ostative alla concessione del permesso richiesto.

Aggiunge che la difesa del condannato ha, quindi, proposto reclamo dinanzi al tribunale di sorveglianza rimettente, chiedendo la sospensione della decisione in attesa della pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, con l'ordinanza 20 dicembre 2018.

6.2.- Ciò posto, il Tribunale di sorveglianza di Perugia ha ritenuto di sospendere il procedimento per sollevare, a sua volta, le questioni di legittimità costituzionale innanzi descritte.

6.2.1.- Il giudice *a quo* ripercorre, richiamandoli integralmente, anche con riferimento alla citazione della giurisprudenza costituzionale ritenuta pertinente, i passaggi essenziali dell'ordinanza con cui la prima sezione penale della Corte di cassazione (r.o. n. 59 del 2019) ha sollevato le innanzi illustrate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., sia perché dichiara di dividerli, sia «per evidenziarne tratti di non completa sovrapponibilità» con la fattispecie sottoposta al suo scrutinio, ma che pure ritiene di sottoporre all'esame della Corte costituzionale.

Ancora con riferimento al profilo della rilevanza delle questioni sollevate, il rimettente evidenzia che, in entrambi i procedimenti da cui sono scaturite le questioni oggi all'esame della Corte costituzionale, viene in rilievo la richiesta di un condannato alla pena dell'ergastolo di fruire di un permesso premiale, rigettata dal magistrato di sorveglianza competente - e, nel caso vagliato dalla Corte di cassazione, con decisione confermata in sede di reclamo dal Tribunale di sorveglianza - poiché soltanto la scelta di collaborare con la giustizia, «invece non avvenuta, potrebbe comportare la fuoriuscita dal regime di assoluta ostatività».

Ne consegue che nessuna valutazione può essere condotta in concreto sulla pericolosità sociale del condannato, perché «la magistratura di sorveglianza deve, di fronte a tale assoluta ostatività, dichiarare soltanto l'inammissibilità dell'istanza, con la conseguenza della rilevanza per il giudizio sottoposto della questione di legittimità costituzionale prospettata che, in caso di accoglimento, consentirebbe la rimessione al giudice del merito, come giudice di rinvio, con il compito di verificare l'eventuale meritevolezza del beneficio premiale».

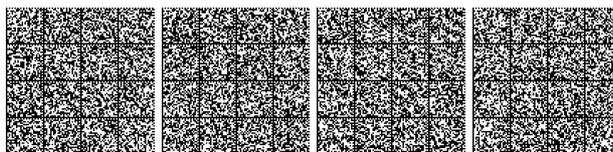
Per il rimettente, in sostanza, soltanto l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della «preclusione assoluta» alla concessione del permesso premio consentirebbe al tribunale di sorveglianza «di non provvedere con rigetto del reclamo per inammissibilità dell'istanza di permesso premio e di vagliarne invece la meritevolezza nel caso concreto», e cioè di verificare se sussistano i requisiti di merito indicati nell'art. 30-ter ordin. penit. in ordine al mantenimento di una regolare condotta da parte del condannato nel corso della sua detenzione nonché, trattandosi di condannato per delitti compresi nell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., di accertare «il requisito dell'acquisizione di elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata».

Il giudice *a quo*, in ogni caso, riferisce che il reclamante è ininterrottamente detenuto dal marzo 1995, sicché ha «vissuto oltre ventiquattro anni di pena effettiva», fruendo di 2160 giorni di liberazione anticipata per aver partecipato all'opera rieducativa condotta nei suoi confronti, e soddisfa dunque l'altro requisito di ammissibilità (raggiunto nell'anno 2005) per la concessione di un permesso premio al condannato alla pena dell'ergastolo, consistente nell'aver espia la quota di pena di almeno dieci anni indicata dall'art. 30-ter, comma 4, lettera d), ordin. penit.

6.2.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente evidenzia che, sebbene si tratti in entrambi i casi di condannati all'ergastolo per reati ricompresi nell'elenco dell'art. 4-bis, ordin. penit., che hanno chiesto di ottenere un permesso premio, la posizione all'esame del Tribunale di sorveglianza di Perugia differisce da quella esaminata dalla Corte di cassazione, poiché il ricorrente è stato condannato per delitti commessi al fine di agevolare il gruppo criminale organizzato ex art. 416-bis cod. pen. del quale è stato riconosciuto partecipe, con ruolo sviluppatosi nel corso del tempo nelle diverse vicende criminose che lo hanno visto protagonista.

Tuttavia, ritiene il rimettente che anche la situazione del condannato ricorrente nel giudizio *a quo* «meriti un vaglio circa la pericolosità sociale realizzato in concreto dal competente magistrato di sorveglianza e non precluso assolutamente», come invece accade in ragione della disposizione di ordinamento penitenziario della cui legittimità costituzionale si dubita.

Grande rilievo viene attribuito alla giurisprudenza della Corte costituzionale relativa al superamento degli automatismi e delle preclusioni assolute per la concessione dei benefici penitenziari alle detenute madri di prole in tenera età (sentenza n. 239 del 2014) e ai condannati alla pena dell'ergastolo per sequestro di persona a scopo di estorsione che abbiano cagionato la morte del sequestrato (sentenza n. 149 del 2018). Pronunce di cui vengono riprodotti ampi



passaggi, seguendo la traccia della motivazione disegnata dalla Corte di cassazione nel sollevare le analoghe questioni in precedenza illustrate.

Il rimettente sottolinea in modo particolare che, in materia di permessi premio, «i dubbi si accrescono», alla luce della peculiarità del beneficio, per ottenere il quale sono sufficienti requisiti diversi e meno pregnanti del ravvedimento, richiesto per ottenere la liberazione condizionale (fattispecie scrutinata in passato dalla Corte costituzionale «rispetto alle ostaticità dell'art. 4-bis, comma 1, ord. penit.»: è richiamata la sentenza n. 135 del 2003), e della sua «necessità» per favorire ulteriori progressioni trattamentali e soddisfare esigenze di cura di interessi affettivi, culturali o lavorativi.

Il Tribunale di sorveglianza di Perugia ritiene, dunque, di condividere i dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. già espressi dalla Corte di cassazione con l'ordinanza in precedenza ampiamente illustrata e di cui riporta ampi stralci, estendendo però la questione di legittimità costituzionale «alla preclusione alla possibilità di essere ammesso alla fruizione di un permesso premio per il condannato alla pena dell'ergastolo che abbia commesso delitti con la finalità di agevolazione di un gruppo criminale ex art. 416-bis cod. pen. del quale sia stato riconosciuto partecipe».

Anche in relazione a tale posizione, infatti, il giudice *a quo* dubita che sia compatibile con gli artt. 3 e 27 Cost. «l'elevazione della collaborazione con la giustizia a prova legale del venir meno della pericolosità sociale del condannato», impedendo che la magistratura di sorveglianza vagli nel caso concreto la sussistenza di tale «comportamento (di sicura centrale importanza), ma al fianco di altri che possono avere particolare importanza». Ricorda il rimettente, del resto, che anche oggi, pur in presenza di una condotta di collaborazione rilevante ai sensi dell'art. 58-ter ordin. penit., il tribunale di sorveglianza è chiamato a verificare in concreto l'evoluzione personologica del condannato e anche le ragioni che lo hanno condotto alla collaborazione, sicché, con la proposizione delle questioni di legittimità costituzionale in esame, si chiede «che ciò possa farsi anche per l'opzione opposta», al fine di valutare nel caso concreto le ragioni che hanno indotto l'interessato a mantenere il silenzio.

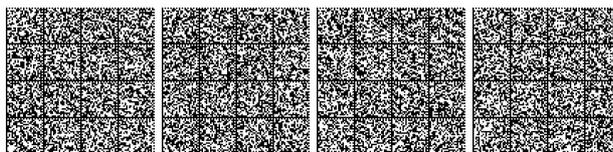
A quest'ultimo proposito, ricorda ancora il Tribunale di sorveglianza di Perugia che il diritto a mantenere il silenzio è stato di recente scrutinato, pur su altra materia, dalla Corte costituzionale (è citata l'ordinanza n. 117 del 2019), che lo avrebbe considerato principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale e descritto come «corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa, riconosciuto dall'art. 24 Cost.», in quanto tale «appartenente al novero dei diritti inalienabili della persona umana», quando le proprie dichiarazioni possano rivelarsi autoaccusatorie, sicché esso enterebbe «in significativa frizione con un meccanismo che impedisce l'accesso a ogni misura extramuraria se non vi si rinuncia». Per questo motivo, sarebbe necessario poter valutare le ragioni che, «anche al di là delle propalazioni autoaccusatorie», incidono sulla scelta di non collaborare attivamente, quali: i timori per la propria e l'altrui incolumità, in particolare di congiunti e familiari che, ad esempio, non possano sradicarsi dai luoghi di origine in cui furono commessi i reati; il rifiuto di causare la carcerazione di altri, con i quali, ancora in via esemplificativa, si abbia o si sia avuto un legame familiare o affettivo; il rifiuto di accedere alla collaborazione perché non si vuole essere tacciati di averlo fatto soltanto per calcolo utilitaristico, per una riduzione di pena o per ottenere un beneficio penitenziario.

Inoltre, il giudice *a quo* ritiene che il comma 1 dell'art. 4-bis, ordin. penit., non distinguendo tra i differenti benefici penitenziari, non consenta di valutare le peculiarità di ciascun istituto, richiedendo, piuttosto, la collaborazione tanto come prova necessaria per dimostrare il ravvedimento del condannato (requisito proprio della sola liberazione condizionale), quanto per un permesso premio che presuppone, invece, «la più modesta regolare condotta».

Nella prospettiva del rimettente, il permesso premio costituisce uno «strumento fondamentale» per consentire al condannato di progredire «nel senso di responsabilità e nella capacità di gestirsi nella legalità», e allo stesso magistrato di sorveglianza di vagliare i progressi trattamentali compiuti e la capacità di reinserirsi, per quanto brevemente, nel tessuto sociale.

Anzi, proprio la possibilità di fruirne nel tempo e con regolarità, «in assenza di eventuali involuzioni comportamentali», potrebbe far emergere «un sempre più convinto allontanamento dal sistema di vita criminale in precedenza abbracciato», producendo uno «sradicamento da eventuali contesti sociali controindicati», stimolando condotte collaborative e fungendo da «sprone verso il reinserimento», necessariamente prodromico alla concessione di misure alternative.

Sotto una diversa angolazione, il rimettente evidenzia che il permesso premio persegue anche l'obiettivo peculiare di «garantire all'interessato l'esercizio pieno di diritti, altrimenti legittimamente compressi dalla condizione detentiva», e in particolare il mantenimento o il ristabilimento, dopo anche lungo tempo, delle relazioni, anche intime, con la famiglia. Per il rimettente, considerazioni legate alla pericolosità sociale individuale del condannato «ben possono, e debbono, condurre al rigetto di un beneficio premiale», che le esigenze da ultimo illustrate potrebbe soddisfare, ma la sussistenza di una preclusione assoluta, sganciata da una valutazione del caso concreto «e nel tempo comunque rivedibile», appare «maggiormente stridente a fronte dei diritti fondamentali compressi», anche tenuto conto degli



interessi «esterni ed eterogenei», costituiti dalle aspirazioni al mantenimento dell'unità familiare da parte del coniuge o convivente e dei figli, ma anche dei genitori di età avanzata.

Ancora, l'ordinanza di remissione concede ampio spazio alle affermazioni di principio - in tema di progressività trattamentale e flessibilità della pena - contenute nella sentenza n. 149 del 2018 della Corte costituzionale, di cui vengono riportati numerosi passaggi motivazionali, per evidenziare come l'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. svuoterebbe di significato anche la disciplina della liberazione anticipata, che nel caso di condannato all'ergastolo ha come effetto principale quello di anticipare i termini per la concessione dei singoli benefici, rappresentando uno stimolo per il detenuto a partecipare al programma rieducativo: nel caso di ergastolo ostativo si avrebbe, infatti, un reale disincentivo a partecipare al trattamento, non potendo il condannato in alcun modo avvantaggiarsene, neppure per anticipare il momento di fruizione di benefici extramurari.

Il rimettente è ben consapevole che la posizione soggettiva del reclamante nel giudizio principale è quella di un «intraneo ad un gruppo criminale organizzato ex art. 416-*bis* cod. pen.», autore di omicidi volti a consentirne la sopravvivenza e agevolarne gli scopi illeciti, e che, dunque, si tratta di un soggetto per il quale «è particolarmente rilevante l'eventuale collaborazione con la giustizia che, secondo regole di esperienza trasfuse in una costante giurisprudenza», di legittimità e costituzionale, costituisce «la più forte prova della rescissione del vincolo associativo e dunque del venir meno della pericolosità sociale dell'interessato». Ritiene, tuttavia, che, anche in tal caso, nella peculiare fase dell'esecuzione penale, la preclusione assoluta alla concessione di un beneficio penitenziario, in assenza di una condotta collaborativa, si ponga in contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., poiché impedisce «il vaglio di altri elementi che nel caso concreto potrebbero condurre ugualmente ad un giudizio di cessata pericolosità sociale e di meritevolezza dell'invocato beneficio», secondo un giudizio individualizzato e costantemente aggiornato, nel rispetto dei principi di umanizzazione e funzione rieducativa delle pene.

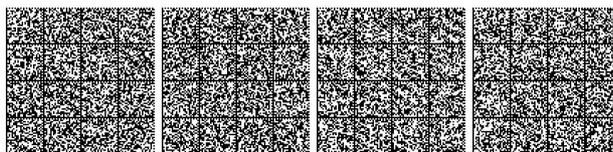
Secondo il collegio rimettente, dalla stessa giurisprudenza costituzionale immediatamente successiva all'introduzione dell'assoluta ostatività di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. (sono richiamate le sentenze n. 137 del 1999, n. 445 del 1997 e n. 504 del 1995), emergerebbe la «consapevolezza» che l'opzione utilizzata dal legislatore, «espressione di una scelta di politica criminale», abbia comportato una «rilevante compressione della finalità rieducativa della pena», con una tendenza alla configurazione di «tipi d'autore per i quali la rieducazione non sarebbe possibile o potrebbe non essere perseguita» (è richiamata la sentenza n. 306 del 1993). Da allora, però, la Corte costituzionale avrebbe continuato nell'opera di disvelamento del «volto costituzionale della pena», passando, con riferimento alla finalità rieducativa della stessa, da una lettura che collocava tale finalità paritariamente tra le altre, di prevenzione generale e difesa sociale, alla considerazione che la particolare gravità del reato commesso, con la connessa esigenza di lanciare un robusto segnale di deterrenza nei confronti della generalità dei consociati, non possano, nella fase di esecuzione della pena, «operare in chiave distonica rispetto all'imperativo costituzionale della funzione rieducativa della pena medesima» (è richiamata, ancora, la sentenza n. 149 del 2018, di cui viene sottolineato, in particolare, il passaggio argomentativo relativo al «principio della non sacrificabilità della funzione rieducativa sull'altare di ogni altra, pur legittima, funzione della pena»).

Per il giudice *a quo*, risulterebbero «[c]ompatibili con il quadro costituzionale» soltanto valutazioni individualizzate, «che accolgano l'elemento della collaborazione con la giustizia quale segnale eminente della rescissione del vincolo con il contesto criminale organizzato di appartenenza, ma non esclusivo», in modo da garantire alla magistratura di sorveglianza lo spazio per un vaglio «approfondito e globale» del percorso rieducativo eventualmente condotto dal richiedente i benefici penitenziari, alla luce della peculiarità della fase dell'esecuzione penale, che si sviluppa in un tempo che progressivamente si allontana dal reato e, mediante gli effetti del trattamento penitenziario, consente di «verificare l'evoluzione personologica del condannato a partire dai pur gravissimi fatti commessi», peraltro a notevole distanza temporale da questi ultimi, tenuto conto dei lunghi tempi previsti dal legislatore per un simile riesame.

7.- Anche nel giudizio r.o. n. 135 del 2019 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata.

L'Avvocatura, oltre a richiamare quanto sostenuto nel proprio atto di intervento nel giudizio r.o. n. 59 del 2019, osserva, per sostenere il difetto di rilevanza della questione, che il condannato non ha mai addotto a sostegno della sua mancata collaborazione con la giustizia nessuna delle ragioni astrattamente ipotizzate nella ordinanza di remissione come possibili motivazioni del suo silenzio. Anzi, emergerebbe dagli atti richiamati anche dal giudice rimettente che il condannato avrebbe chiesto che la possibile collaborazione venisse dichiarata impossibile o inesigibile, ma che tale richiesta sarebbe stata rigettata con motivata ordinanza del tribunale di sorveglianza nell'anno 2012.

Secondo l'Avvocatura generale, dunque, se pure è vero che la rimozione della preclusione, attualmente disposta dall'art. 4-*bis*, ordin. penit., potrebbe consentire al condannato di fruire di un permesso premio, previa valutazione da



parte del tribunale di sorveglianza dell'evoluzione della sua personalità, è vero anche che l'ordinanza non spiega quali siano i motivi «in ordine all'effettiva concreta sussistenza, nella vicenda *de qua*, di quelle ragioni alternative, rispetto alla collaborazione richiesta dall'art. 4 bis primo comma Ord. Pen., che, ad avviso del Giudice rimettente, non consentirebbero di ritenere la mancata collaborazione idonea a rivelare - di per sé solo - la perdurante pericolosità sociale del soggetto».

Ritiene ancora l'Avvocatura generale che la disciplina censurata riguarderebbe «scelte di opportunità in materia di politica penitenziaria», su cui la Corte costituzionale non potrebbe incidere, rientrando esse nella discrezionalità riservata al legislatore, ove non esercitata in modo arbitrario. A questo proposito viene richiamata la sentenza n. 306 del 1993, che avrebbe esplicitato le ragioni di politica criminale che stanno alla base della scelta legislativa, allora ritenuta dalla Corte non in conflitto con l'art. 27 Cost. (vengono citate altresì le sentenze n. 135 del 2001, n. 68 del 1995 e n. 357 del 1994).

L'Avvocatura conclude affermando che la scelta del legislatore di subordinare per i condannati per delitti particolarmente gravi l'accesso ai benefici penitenziari alla collaborazione con la giustizia, quale unica forma di superamento della presunzione di pericolosità sociale, non appare viziata da irragionevolezza o contrastante con il principio rieducativo della pena, per cui un eventuale intervento della Corte, incidendo su valutazioni affidate alla discrezionalità del legislatore, «risulterebbe eccedente rispetto ai poteri alla stessa attribuiti».

8.- In data 9 settembre 2019 si è costituito in giudizio il detenuto P. P., ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni prospettate.

La parte ripercorre, condividendolo, il percorso motivazionale dell'ordinanza di remissione ed evidenzia che, successivamente al deposito della stessa, è stata pronunciata dalla Corte EDU la sentenza 13 giugno 2019, Viola contro Italia, di cui richiama i contenuti e che viene definita «quasi-pilota, considerati i numeri e il dato strutturale dell'ergastolo ostativo».

P. P. chiede, inoltre, alla Corte «di valutare l'opportunità di estendere la sua pronuncia, ex art. 27, L. n. 87 del 1953, all'art. 4 bis, comma 1, o. p., nella parte in cui subordina alla collaborazione utile ed esigibile con la giustizia l'accesso alle misure alternative alla detenzione previste dal capo VI dell'o.p. (e tra esse, la liberazione condizionale, secondo il consolidato diritto vivente)».

8.1.- In data 1° ottobre 2019, la parte ha depositato una memoria in cui evidenzia, in risposta al rilievo dell'Avvocatura generale dello Stato per cui il detenuto non avrebbe esplicitato le ragioni della mancata collaborazione, che il Tribunale di sorveglianza di Perugia, nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale, ha richiamato l'ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019 sulla inviolabilità del diritto di difesa e del diritto al silenzio, sottolineando che non poteva pretendersi dal condannato la violazione del principio *nemo tenetur se detegere*.

Richiama poi il percorso del programma trattamentale tracciato per il detenuto, insieme ai risultati conseguiti, dai quali ultimi il giudice potrebbe valutare, una volta superata la preclusione di legge, l'effettiva persistenza, o non, della pericolosità del condannato.

Contesta, poi, la deduzione dell'Avvocatura generale, secondo cui l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra detenuti condannati all'ergastolo e detenuti condannati, per i medesimi titoli di reato, a pene temporanee, sostenendo che spetterebbe al legislatore individuare gli opportuni rimedi (come già riconosciuto dalla sentenza n. 149 del 2018).

La parte conclude ritenendo che alcun sostegno potrebbe apportare alla tesi dell'Avvocatura generale dello Stato la (pur da quest'ultima richiamata) sentenza n. 188 del 2019, che, nell'evidenziare la disomogeneità delle scelte di politica criminale che, nel corso del tempo, hanno ampliato il catalogo delle fattispecie ostativo per finalità di prevenzione generale, si sarebbe limitata a scattare «una fotografia dell'attuale situazione normativa». In ogni caso, evidenzia la parte, vi sarebbe differenza tra «il rimuovere una fattispecie dai delitti di prima fascia (l'art. 630 c.p., ove sia stata ritenuta l'ipotesi gradata [...]) e, invece, rimuovere una preclusione assoluta per l'accesso ai benefici».

9.- Nel giudizio è intervenuto, con atto del 4 settembre 2019, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, assumendo, in primo luogo, di essere titolare di un interesse qualificato, tale da integrare il requisito richiesto dalla giurisprudenza costituzionale per ammettere l'intervento in giudizio.

In ordine alla titolarità di un interesse qualificato, il Garante nazionale rappresenta di essere stato istituito per «la necessità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone detenute» ed è caratterizzato da «specifici requisiti di autonomia e indipendenza nonché di competenza riservata nelle discipline concernenti i diritti umani e la loro tutela». Sempre allo stesso scopo, vengono richiamati i compiti espressamente attribuiti dalla legge istitutiva.

L'interveniente conclude per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Perugia, associandosi alla richiesta, avanzata dalla parte P. P., di estendere la pronuncia di accoglimento



all'art. 4-*bis*, ordin. penit., nella parte in cui subordina alla collaborazione utile ed esigibile con la giustizia l'accesso alle misure alternative alla detenzione.

10.- Nel giudizio è intervenuta, infine, l'Unione camere penali italiane (UCPI), con atto depositato in data 10 settembre 2019, assumendo di essere titolare di un interesse specifico e qualificato ad intervenire quale soggetto terzo nel giudizio, in quanto associazione rappresentativa dell'avvocatura penale che ha come scopo statutario quello di «promuovere la conoscenza, la diffusione, la concreta realizzazione e la tutela dei valori fondamentali del diritto penale e del giusto processo», nonché di «vigilare sulla corretta applicazione della legge».

L'UCPI ha concluso chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Perugia.

In data 1° ottobre 2019, l'UCPI ha depositato una memoria in cui ha sviluppato gli argomenti in base ai quali ha rivendicato la sussistenza di un interesse specifico e qualificato ad intervenire quale soggetto terzo nel giudizio *a quo*.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 20 dicembre 2018 (r.o. n. 59 del 2019), la Corte di cassazione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia, possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio».

Il giudice rimettente ritiene, in primo luogo, che l'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. violi l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza. Esso conterrebbe, infatti, una «preclusione assoluta» di accesso ai benefici penitenziari, e in particolare al permesso premio, per il condannato - non collaborante con la giustizia - per reati cosiddetti di «contesto mafioso», che non presuppongono l'affiliazione ad una associazione mafiosa. Tale preclusione impedirebbe al magistrato di sorveglianza qualunque valutazione in concreto sulla pericolosità del condannato, determinando in limine l'inammissibilità di ogni richiesta di quest'ultimo di accedere ai benefici penitenziari.

La Corte di cassazione opera un richiamo alla giurisprudenza di questa Corte sugli «automatismi» nell'applicazione delle misure cautelari personali, secondo la quale la presunzione di pericolosità, che impone l'applicazione della misura custodiale in carcere, trova giustificazione - sulla base di dati d'esperienza generalizzati, riassumibili nella formula dell'*id quod plerumque accidit* - solo per l'affiliato all'associazione mafiosa, ma la stessa giustificazione non trova in relazione ai condannati per reati che tale affiliazione non presuppongono.

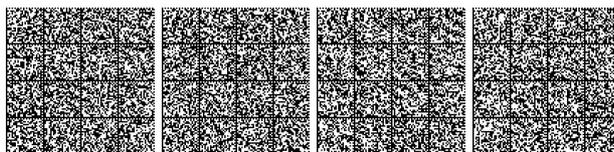
Trasponendo questa giurisprudenza alla fase dell'esecuzione della pena, ritiene, appunto, irragionevole la «preclusione assoluta» contenuta nella disposizione censurata, poiché essa non consentirebbe di distinguere tra gli affiliati a un'organizzazione mafiosa, da una parte, e, dall'altra, gli autori di delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* del codice penale, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dalla stessa norma.

L'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. non si baserebbe, per questo aspetto, su dati d'esperienza generalizzati, riassumibili nella formula dell'*id quod plerumque accidit*, e perciò impedirebbe incongruamente al magistrato di sorveglianza di svolgere una valutazione in concreto sulla pericolosità del condannato che richiede il permesso premio.

In secondo luogo, il rimettente ritiene violato l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione censurata frustrerebbe, impedendo in radice al condannato l'accesso ai benefici penitenziari, gli obiettivi di risocializzazione evocati dal parametro costituzionale in questione, anche in virtù dei principi della progressività trattamentale e della flessibilità della pena (sono evocate, in particolare, le sentenze n. 149 del 2018, n. 76 del 2017 e n. 239 del 2014 di questa Corte).

Infine - premesse considerazioni critiche sul rilievo attribuito dalla disposizione censurata alla scelta di collaborare con la giustizia quale «prova legale esclusiva di ravvedimento», e soprattutto dell'assenza di pericolosità sociale del condannato - il giudice *a quo* ritiene che i dubbi di legittimità costituzionale sollevati aumentino «sol che si considerino le peculiarità del permesso premio ex art. 30-*ter* Ord. Pen.», finalizzato alla cura di interessi affettivi, culturali e di lavoro, la concessione del quale è legata a valutazioni del tutto specifiche.

2.- Con ordinanza del 28 maggio 2019 (r.o. n. 135 del 2019), il Tribunale di sorveglianza di Perugia ha a sua volta sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. «nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo per delitti commessi al fine di agevolare l'atti-



vità dell'associazione a delinquere ex art. 416 bis cod. pen. della quale sia stato partecipe, possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio».

Chiamato a decidere il reclamo di un detenuto condannato alla pena dell'ergastolo per il delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen. e per vari delitti di "contesto mafioso", al quale il magistrato di sorveglianza aveva negato la concessione di un permesso premio in assenza di collaborazione con la giustizia, il rimettente dubita che l'obbligo di collaborare con la giustizia per poter accedere ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario (e, in particolare, ai permessi premio) sia compatibile con gli artt. 3 e 27 Cost., a prescindere dal tipo di reato commesso dal detenuto.

Trovandosi al cospetto di un condannato, oltre che per reati di "contesto mafioso", anche per il delitto di associazione mafiosa, il giudice *a quo* segue un percorso argomentativo diverso da quello dell'ordinanza illustrata in precedenza.

Ritiene infatti il Tribunale di sorveglianza di Perugia che, anche nel caso dell'associato ex art. 416-bis cod. pen., nella peculiare fase dell'esecuzione penale, la preclusione assoluta alla concessione di un beneficio penitenziario, in assenza di una condotta collaborativa, collida con i principi costituzionali deducibili dagli artt. 3 e 27 Cost., poiché impedirebbe il vaglio di elementi che, in concreto, potrebbero condurre ugualmente a un giudizio, individualizzato e attualizzato, di cessata pericolosità sociale.

Osserva che non si comprende per quale motivo sia precluso al giudice di sorveglianza, chiamato a verificare l'evoluzione del detenuto, di verificare, in concreto, «le ragioni che hanno indotto l'interessato a non collaborare, cioè a mantenere il silenzio», evocato non quale mero atteggiamento, ma nel suo significato di diritto inviolabile a non accusare sé stessi (è richiamata l'ordinanza n. 117 del 2019 di questa Corte).

Analogamente all'ordinanza della Corte di cassazione, il rimettente evidenzia inoltre come la finalità rieducativa della pena sarebbe vanificata dall'impossibilità di ottenere permessi premio, i quali costituiscono «uno strumento fondamentale per consentire al condannato di progredire nel senso di responsabilità e di capacità di gestirsi nella legalità, e al magistrato di sorveglianza di vagliare i progressi trattamentali compiuti e la capacità di reinserirsi, per quanto brevemente, nel tessuto sociale» (sono richiamate le sentenze n. 149 del 2018 e n. 403 del 1997 di questa Corte). I permessi premio, ricorda il rimettente, consentono anche «l'esercizio pieno di diritti», tra i quali «il mantenimento o il ristabilimento, dopo anche lungo tempo, delle relazioni con la famiglia».

Il Tribunale di sorveglianza di Perugia sottolinea, quindi, con ulteriore richiamo alla sentenza n. 149 del 2018, che la disposizione colliderebbe con l'art. 27 Cost. anche perché l'impossibilità di ottenere un qualsiasi beneficio premiale in assenza di collaborazione costituirebbe un disincentivo alla stessa partecipazione del condannato al percorso rieducativo connesso al trattamento penitenziario, con evidente mortificazione degli obiettivi che la norma costituzionale si pone.

Infine - anche su questo aspetto distinguendosi dall'ordinanza della Corte di cassazione - il rimettente sottolinea la peculiarità dell'esecuzione penale rispetto alla fase cautelare: mentre quest'ultima potrebbe infatti tollerare qualche presunzione, la prima, sviluppandosi lungo un arco temporale più esteso, richiederebbe una valutazione costante dell'evoluzione personologica del condannato, che tenga conto del trascorrere del tempo e della distanza dal reato commesso.

3.- Sebbene presentino profili di parziale differenziazione nei percorsi argomentativi, le due ordinanze di rimessione censurano la stessa disposizione ed evocano i medesimi parametri costituzionali. I relativi giudizi vanno perciò riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

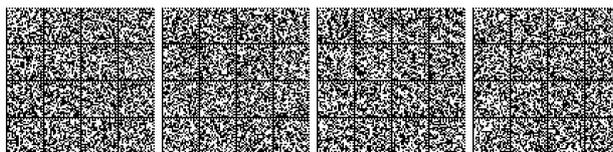
4.- In via preliminare, va confermata l'ordinanza dibattimentale allegata alla presente sentenza, che ha dichiarato inammissibili tutti gli interventi spiegati da soggetti diversi dalle parti dei giudizi principali.

5.- Sempre in via preliminare, devono essere correttamente definiti il *thema decidendum* e i termini delle questioni di legittimità costituzionale portate all'attenzione di questa Corte dalle ordinanze di rimessione illustrate.

5.1.- In primo luogo, nel giudizio r.o. n. 59 del 2019, la parte S. C. ha prospettato, nell'atto di costituzione, anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Trattasi, però, di censura che il collegio rimettente non ha inteso proporre nell'atto di promovimento. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non possono essere presi in considerazione ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti dalle parti oltre i limiti dell'ordinanza di rimessione; e ciò, sia che siano stati eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il *thema decidendum*, una volta che le parti si siano costituite nel giudizio incidentale di costituzionalità (*ex multis*, da ultimo, sentenze n. 226, n. 206, n. 141, n. 96 e n. 78 del 2019).

Di tale censura questa Corte non deve perciò occuparsi.



5.2.- In secondo luogo, le questioni di legittimità costituzionale sollevate non riguardano la legittimità costituzionale della disciplina relativa al cosiddetto ergastolo ostativo, sulla cui compatibilità con la CEDU si è, di recente, soffermata la Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 13 giugno 2019, Viola contro Italia.

Questo sarebbe stato l'oggetto delle presenti questioni se le ordinanze di rimessione avessero censurato - oltre che l'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. - anche la previsione contenuta nell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, che, richiamando l'art. 176 cod. pen., non consente di concedere la liberazione condizionale al condannato all'ergastolo che non collabora con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni effettivi di carcere, così trasformando la pena perpetua de iure in una pena perpetua anche de facto.

Le questioni di legittimità costituzionale ora in esame attengono, invece, non alla condizione di chi ha subito una condanna a una determinata pena, bensì a quella di colui che ha subito condanna (all'ergastolo, in entrambi i giudizi a quibus) per reati cosiddetti ostativi, in specie i delitti di associazione di tipo mafioso ai sensi dell'art. 416-*bis* cod. pen., e quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste.

Infatti, è portato all'attenzione di questa Corte l'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., ai sensi del quale la condanna per i delitti che esso elenca - si tratti di condanna a pena perpetua oppure a pena temporanea - impedisce l'accesso ai benefici penitenziari, e in special modo al permesso premio, in assenza di collaborazione con la giustizia ai sensi dell'art. 58-*ter* ordin. penit. (secondo cui l'utile collaborazione, anche dopo la condanna, consiste nell'essersi adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero nell'aiutare concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati).

I giudici a quibus, per parte loro, hanno "costruito" le questioni di legittimità costituzionale modellandole sulle fattispecie portate alla loro attenzione, nelle quali la richiesta di accesso al permesso premio riguardava due condannati alla pena dell'ergastolo, per i delitti prima specificati. Ma questa Corte non deve risolvere tali specifici giudizi, bensì pronunciarsi sulla disposizione di legge censurata, decidendo questioni di legittimità costituzionale rilevanti in quei giudizi.

Tali questioni riguardano perciò l'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., in quanto recante una disciplina da applicarsi a tutti i condannati, a pena perpetua o temporanea, per i reati di partecipazione ad associazione mafiosa e di "contesto mafioso". Per tutti costoro, infatti, la disposizione censurata dai rimettenti richiede la collaborazione con la giustizia quale condizione per l'accesso alla valutazione, in concreto, circa la concedibilità dei benefici penitenziari.

5.3.- Infine, nei processi a quibus si fa questione della sola possibilità di concessione, ai detenuti, di un permesso premio, non di altri benefici.

Coerentemente con tale circostanza, i dispositivi di entrambe le ordinanze di rimessione precisano che l'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. è censurato nella sola parte in cui esclude che i condannati per i reati descritti, che non collaborano con la giustizia, possano essere ammessi alla fruizione dello specifico beneficio di cui all'art. 30-*ter* ordin. penit.

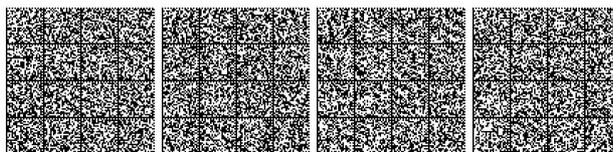
Del resto, non solo i rimettenti, come si diceva, limitano le proprie censure alla impossibilità - determinata dall'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. - di accedere al permesso premio, ad esclusione, perciò, di qualunque riferimento agli altri benefici penitenziari; ma è lo stesso art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. ad elencare distintamente i benefici che non possono essere concessi ai detenuti per determinati reati (nonché agli internati, la cui posizione non è in discussione nel presente giudizio) che non collaborano con la giustizia: sicché unicamente del permesso premio si fa qui questione.

5.4.- Entrambe le ordinanze, alla luce degli artt. 3 e 27 Cost., censurano l'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., in quanto introduce una presunzione assoluta di mancata rescissione dei legami con la criminalità organizzata a carico del condannato - per i reati precisati - che non collabori con la giustizia ai sensi dell'art. 58-*ter* del medesimo ordin. penit.

Proprio in virtù di tale presunzione, assoluta in quanto non superabile se non dalla collaborazione stessa, la disposizione attualmente vigente fa sì che le richieste di un tale detenuto di accedere allo specifico beneficio del permesso premio debbano dichiararsi in limine inammissibili, senza poter essere oggetto di un vaglio in concreto da parte del magistrato di sorveglianza (in disparte i casi di collaborazione impossibile o irrilevante).

Se tutto ciò sia conforme ai parametri costituzionali evocati è, in definitiva, il *thema decidendum* posto dalle presenti questioni di legittimità costituzionale.

6.- Ancora in via preliminare, deve essere vagliata l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato con specifico riferimento al giudizio instaurato dall'ordinanza (r.o. n. 135 del 2019) del Tribunale di sorveglianza di Perugia.



Lamenta, in particolare, l'Avvocatura dello Stato che il rimettente non avrebbe indicato le specifiche ragioni che motivano la scelta del detenuto di non collaborare con la giustizia.

Il giudice *a quo*, in effetti, pur dando atto che la condotta collaborativa costituisce manifestazione del distacco del detenuto dal gruppo criminale di riferimento, ritiene che non possa per ciò solo dirsi che tale condotta «sia davvero l'unica “prova legale esclusiva di ravvedimento”, perché sono plurime le ragioni che possono indurre un condannato a non collaborare». Tra queste ragioni enumera, trattandone in astratto e in via di mera ipotesi: «il rischio per la propria incolumità e per quella dei propri congiunti, il rifiuto morale di rendere dichiarazioni accusatorie nei confronti di persone a lui legate da vincoli affettivi o amicali, o il ripudio di una collaborazione che rischi di apparire strumentale alla concessione di un beneficio».

L'Avvocatura lamenta proprio il carattere ipotetico e astratto di tali ragioni, sottolineando come il reclamante nel giudizio *a quo* non abbia mai addotto alcuna di queste motivazioni per giustificare la propria mancata collaborazione. Dal che deriverebbe, appunto, il difetto di rilevanza delle questioni sollevate, poiché, anche nel caso di una pronuncia di accoglimento, una tale decisione non spiegherebbe effetti nel processo *a quo*.

L'eccezione non è fondata.

Sostiene, invero, il rimettente che solo se questa Corte accogliesse le questioni - “smontando” il carattere assoluto della presunzione di pericolosità del detenuto che non collabora, e permettendo così che la prova dell'avvenuto distacco dal sodalizio criminale sia fornita altrimenti - il magistrato di sorveglianza, investito della richiesta di accesso al beneficio, potrebbe allora, in concreto, verificare le vere ragioni che hanno condotto il detenuto alla scelta di non collaborare.

Questa affermazione si pone, in effetti, nel solco della giurisprudenza costituzionale in tema di rilevanza, ove (*ex plurimis*, sentenze n. 20 del 2016, n. 46 e n. 5 del 2014, n. 294 del 2011) è ricorrente l'affermazione secondo cui, per l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale, è sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo*, senza che rilevinò gli effetti di una eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale per le parti in causa (da ultimo, sentenza n. 170 del 2019).

Del resto, anche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità (messa in risalto, tra le pronunce più recenti, dalla sentenza n. 77 del 2018) e di una più efficace garanzia della conformità a Costituzione della legislazione (profilo valorizzato, da ultimo, nella sentenza n. 174 del 2019), il presupposto della rilevanza non si identifica con l'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare a seguito della decisione (sentenza n. 20 del 2018).

Soprattutto, con specifico riferimento alle presenti questioni, va considerato che, secondo la disposizione censurata, il giudice è chiamato a fare applicazione di una disciplina che predetermina l'esito del processo, nel senso dell'inammissibilità della richiesta di accesso al beneficio del permesso premio da parte del condannato non collaborante. Invece, nell'ipotesi di accoglimento delle sollevate questioni, il giudice *a quo* dovrebbe decidere secondo una diversa regola di giudizio, attingendola dalla disciplina di riferimento, privata della norma in ipotesi dichiarata incostituzionale. E quand'anche l'esito del giudizio *a quo* sia il medesimo - la non concessione del permesso premio - la pronuncia di questa Corte influirebbe di certo sul percorso argomentativo che il rimettente dovrebbe a questo punto seguire per decidere sulla richiesta del detenuto (tra le molte, sentenza n. 28 del 2010, nonché, con riferimento alle questioni relative alle cosiddette norme penali di favore, sentenze n. 394 del 2006, n. 161 del 2004 e n. 148 del 1983).

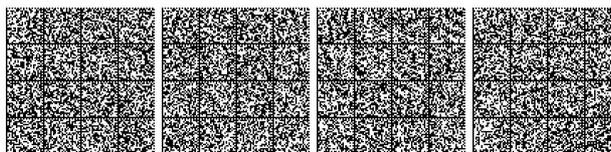
7.- Venendo al merito, questa Corte ritiene opportuno scrutinare in primo luogo le questioni sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Perugia, in quanto, riferendosi alla posizione del condannato sia per partecipazione all'associazione di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., sia per reati di “contesto mafioso”, la decisione su di esse potrebbe assorbire quelle sollevate dalla Corte di cassazione esclusivamente in riferimento al condannato per questi ultimi delitti.

Le questioni sono fondate, nei termini di seguito precisati.

7.1.- «Sono fin troppo note le ragioni di politica criminale che indussero il legislatore dapprima ad introdurre e poi a modificare, secondo una linea di progressivo inasprimento, l'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354» (sentenza n. 68 del 1995), riversando così tali ragioni all'interno dell'ordinamento penitenziario e dell'esecuzione della pena.

Nella prima versione - introdotta dall'art. 1 del d.l. n. 152 del 1991, come convertito - l'art. 4-*bis* ordin. penit. prevedeva due distinte “fasce” di condannati, a seconda della riconducibilità, più o meno diretta, dei titoli di reato a fatti di criminalità organizzata o eversiva.

Per i reati “di prima fascia” - comprendenti l'associazione di tipo mafioso, i relativi “delitti-satellite”, il sequestro di persona a scopo di estorsione e l'associazione finalizzata al narcotraffico - l'accesso a taluni benefici previsti dall'ordinamento penitenziario era possibile, alla stregua di un parametro probatorio particolarmente elevato, solo se fossero stati acquisiti «elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva».



Per i reati “di seconda fascia” (omicidio, rapina ed estorsione aggravate, nonché produzione e traffico di ingenti quantità di stupefacenti: «delitti, questi, per i quali le connessioni con la criminalità organizzata erano, nella valutazione del legislatore, meramente eventuali»), come affermato nella sentenza n. 149 del 2018) si richiedeva - in termini inversi, dal punto di vista probatorio - l'insussistenza di elementi tali da far ritenere attuali detti collegamenti.

Accanto a questa distinzione di fondo, singole previsioni stabilivano, quale ulteriore requisito per l'ammissione a specifici benefici (tra i quali il permesso premio), che i condannati avessero espiato un periodo minimo di pena più elevato dell'ordinario, a meno che non si trattasse di persone che avevano collaborato con la giustizia, secondo la nuova previsione dell'art. 58-ter ordin. penit., che lo stesso d.l. n. 152 del 1991, come convertito, aveva introdotto nella legge penitenziaria del 1975.

In questa prima fase, dunque, il trattamento di maggior rigore per i condannati per reati di criminalità organizzata veniva realizzato su due piani, fra loro complementari. Come spiega la sentenza n. 68 del 1995: da un lato «si stabiliva, quale presupposto generale per l'applicabilità di alcuni istituti di favore, la necessità di accertare (alla stregua di una graduazione probatoria differenziata a seconda delle “fasce” di condannati) l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva; dall'altro, si postulava, attraverso l'introduzione o l'innalzamento dei livelli minimi di pena già espiata, un requisito specifico per l'ammissione ai singoli benefici, fondato sulla necessità di verificare per un tempo più adeguato l'effettivo percorso di risocializzazione di quanti si fossero macchiati di delitti iscrivibili nell'area della criminalità organizzata o eversiva. Requisito, a sua volta, dal quale il legislatore riteneva di poter prescindere in tutti i casi in cui fosse lo stesso condannato ad offrire prova dell'intervenuto distacco dal circuito criminale attraverso la propria condotta collaborativa».

Subito dopo la strage di Capaci del 23 maggio 1992, si produce un evidente mutamento di prospettiva, nettamente ispirato «a finalità di prevenzione generale e di tutela della sicurezza collettiva» (sentenza n. 306 del 1993).

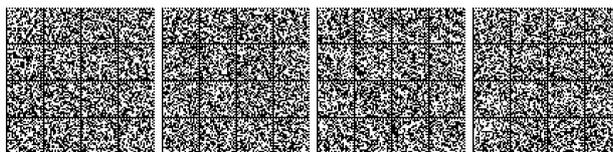
L'art. 15 del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, apporta decisive modifiche all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975. Per quel che più direttamente ora interessa, nei confronti dei condannati per i reati appartenenti alla prima “fascia”, si stabilisce che l'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione, ad eccezione della liberazione anticipata, possono essere concessi solo nei casi di collaborazione con la giustizia (fatte salve alcune ipotesi per le quali i benefici sono applicabili anche se la collaborazione offerta risulti oggettivamente impossibile o irrilevante e sempre che sussistano, in questi casi, elementi tali da escludere in maniera certa l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata).

Restano sullo sfondo i diversi parametri probatori, alla cui stregua condurre l'accertamento circa la permanenza, nel condannato che aspira ai benefici penitenziari, di legami con la criminalità organizzata; e acquisisce invece risalto esclusivo una condotta, quella della collaborazione con la giustizia, assunta come la sola idonea a dimostrare, per facta concludentia, l'intervenuta rescissione di quei collegamenti. Ancora la sentenza n. 68 del 1995: si passa «da un sistema fondato su di un regime di prova rafforzata per accertare l'inesistenza di una condizione negativa (assenza dei collegamenti con la criminalità organizzata), ad un modello che introduce una preclusione per certi condannati, rimuovibile soltanto attraverso una condotta qualificata (la collaborazione)».

Come mette in luce la sentenza n. 239 del 2014, la nuova disciplina poggia insomma sulla presunzione legislativa che la commissione di determinati delitti dimostri l'appartenenza dell'autore alla criminalità organizzata, o il suo collegamento con la stessa, e costituisca, quindi, un indice di pericolosità sociale incompatibile con l'ammissione del condannato ai benefici penitenziari extramurari. La scelta di collaborare con la giustizia viene correlativamente assunta come la sola idonea a rimuovere l'ostacolo alla concessione dei benefici indicati, in ragione della sua valenza “rescissoria” del legame con il sodalizio criminale. Si coniuga a ciò - assumendo, in fatto, un rilievo preminente - l'obiettivo di incentivare, per ragioni investigative e di politica criminale generale, la collaborazione con la giustizia dei soggetti appartenenti o “contigui” ad associazioni criminose, che appare come strumento essenziale per la lotta alla criminalità organizzata.

Per converso, la mancata collaborazione con la giustizia fonda la presunzione assoluta che i collegamenti con l'organizzazione criminale siano mantenuti ed attuali, ricavandosene la permanente pericolosità del condannato, con conseguente inaccessibilità ai benefici penitenziari normalmente disponibili agli altri detenuti.

Infine, recependo le indicazioni di questa Corte (sentenze n. 68 del 1995, n. 357 del 1994 e n. 306 del 1993), il comma 1-bis dell'art. 4-bis ordin. penit. estende la possibilità di accesso ai benefici ai casi in cui un'utile collaborazione con la giustizia risulti inesigibile, per la limitata partecipazione del condannato al fatto criminoso accertata nella sentenza di condanna, ovvero impossibile, per l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con la sentenza irrevocabile; nonché ai casi in cui la collaborazione offerta dal condannato si riveli «oggettivamente irrilevante», sempre che, in questa evenienza, sia stata applicata al condannato taluna delle circostanze attenuanti di cui agli artt. 62,



numero 6), 114 o 116 cod. pen. In tutte le ipotesi dianzi indicate occorre, peraltro, che «siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva».

7.2.- La presunzione dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, così introdotta nell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. è assoluta, nel senso che non può essere superata da altro se non dalla collaborazione stessa. Quest'ultima, per i condannati per i delitti ricordati, è l'unico elemento che può consentire l'accesso ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario. È così introdotto un trattamento distinto rispetto a quello che vale per tutti gli altri detenuti.

In questi specifici termini deve essere precisata la precedente giurisprudenza di questa Corte, che ha sostenuto non potersi qualificare questa disciplina come «“costrizione” alla delazione», poiché spetta al detenuto adottare o meno quel comportamento (sentenza n. 39 del 1994).

A ben guardare, l'inaccessibilità ai benefici penitenziari, per il detenuto che non collabora, non è un vero automatismo, poiché è lo stesso detenuto, scegliendo di collaborare, a poter spezzare la consequenzialità della disposizione censurata. L'inaccessibilità ai benefici penitenziari è insomma una preclusione che non discende automaticamente dall'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. «ma deriva dalla scelta del condannato di non collaborare, pur essendo nelle condizioni di farlo» (sentenza n. 135 del 2003).

Purtuttavia, la presunzione della mancata rescissione dei collegamenti con la criminalità organizzata, che incombe sul detenuto non collaborante, è assoluta, perché non può essere superata da altro, se non dalla collaborazione stessa. E, come si chiarirà, è proprio questo carattere assoluto a risultare in contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

7.3.- Nella sentenza n. 306 del 1993, che questa Corte pronunciò a breve distanza dall'entrata in vigore della disciplina introdotta dal d.l. n. 306 del 1992, come convertito, si riconosce che il requisito della collaborazione, quale condizione per l'accesso ai benefici penitenziari, «è essenzialmente espressione di una scelta di politica criminale», adottata per finalità di prevenzione generale e di sicurezza collettiva.

Sottolineando che la scelta legislativa costituiva risposta alla necessità di contrastare una criminalità organizzata «aggressiva e diffusa», la sentenza non condivide la tesi, sostenuta nella relazione alla legge di conversione del d.l. n. 306 del 1992, secondo cui la decisione di collaborare è la sola ad esprimere con certezza la «volontà di emenda» del condannato, sicché essa assumerebbe una valenza anche “penitenziaria”, non estranea al principio della funzione rieducativa della pena («è solo la scelta collaborativa ad esprimere con certezza quella volontà di emenda che l'intero ordinamento penale deve tendere a realizzare»: così la relazione presentata in Senato in sede di conversione del d.l. n. 306 del 1992 - atto n. 328).

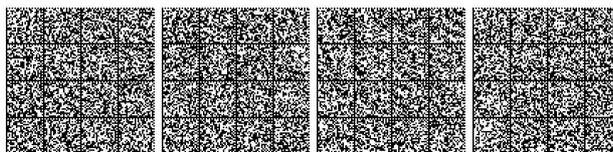
Su questo profilo, la sentenza sottolineò che l'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. non può essere presentato sotto le vesti di una disposizione di natura “penitenziaria”, giacché la collaborazione con la giustizia non necessariamente è sintomo di credibile ravvedimento, così come il suo contrario (la mancata collaborazione) non può assurgere a insuperabile indice legale di mancato ravvedimento o “emenda”, secondo una lettura “correzionalistica” della rieducazione: «non può non convenirsi con i giudici a quibus quando sostengono che la condotta di collaborazione ben può essere frutto di mere valutazioni utilitaristiche in vista dei vantaggi che la legge vi connette, e non anche segno di effettiva risocializzazione».

Sono argomenti, questi ultimi, considerati, sia pur con riferimento a un diverso beneficio, dalla Corte EDU nella già ricordata sentenza Viola, nelle parti espressamente dedicate alla collaborazione con la giustizia, ove viene sottoposta a critica una disposizione che assume iuris et de iure la permanenza di collegamenti con associazioni criminali del non collaborante ed eleva aprioristicamente la collaborazione al rango di sintomo eloquente di abbandono della scelta di vita originaria, quando in realtà essa potrebbe essere dovuta a molte altre ragioni, non sempre commendevoli.

Quel che più conta, la sentenza n. 306 del 1993 - pur dichiarando, tra l'altro, non fondate le questioni allora sollevate sull'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit, in relazione all'art. 27, terzo comma, Cost. - osservò che inibire l'accesso ai benefici penitenziari ai condannati per determinati gravi reati, i quali non collaborino con la giustizia, comporta una «rilevante compressione» della finalità rieducativa della pena: «la tipizzazione per titoli di reato non appare consona ai principi di proporzionalità e di individualizzazione della pena che caratterizzano il trattamento penitenziario, mentre appare preoccupante la tendenza alla configurazione normativa di “tipi d'autore”, per i quali la rieducazione non sarebbe possibile o potrebbe non essere perseguita» in caso di mancata collaborazione.

8.- Queste ultime valutazioni vanno sviluppate, e conducono oggi all'accoglimento delle questioni sollevate, nei termini che ora si chiariranno.

Non è la presunzione in sé stessa a risultare costituzionalmente illegittima. Non è infatti irragionevole presumere che il condannato che non collabora mantenga vivi i legami con l'organizzazione criminale di originaria appartenenza, purché si preveda che tale presunzione sia relativa e non già assoluta e quindi possa essere vinta da prova contraria.



Mentre una disciplina improntata al carattere relativo della presunzione si mantiene entro i limiti di una scelta legislativa costituzionalmente compatibile con gli obbiettivi di prevenzione speciale e con gli imperativi di risocializzazione insiti nella pena, non regge, invece, il confronto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. - agli specifici e limitati fini della fattispecie in questione - una disciplina che assegni carattere assoluto alla presunzione di attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata.

Ciò sotto tre profili, distinti ma complementari.

In un primo senso, perché all'assolutezza della presunzione sono sottese esigenze investigative, di politica criminale e di sicurezza collettiva che incidono sull'ordinario svolgersi dell'esecuzione della pena, con conseguenze afflittive ulteriori a carico del detenuto non collaborante.

In un secondo senso, perché tale assolutezza impedisce di valutare il percorso carcerario del condannato, in contrasto con la funzione rieducativa della pena, intesa come recupero del reo alla vita sociale, ai sensi dell'art. 27, terzo comma, Cost.

In un terzo senso, perché l'assolutezza della presunzione si basa su una generalizzazione, che può essere invece contraddetta, a determinate e rigorose condizioni, dalla formulazione di allegazioni contrarie che ne smentiscono il presupposto, e che devono poter essere oggetto di specifica e individualizzante valutazione da parte della magistratura di sorveglianza.

8.1.- Dal primo punto di vista, il congegno normativo inserito nell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. dal d.l. n. 306 del 1992, come convertito, è espressione di una trasparente opzione di politica investigativa e criminale. In quanto tale, essa immette nel percorso carcerario del condannato - attraverso il decisivo rilievo attribuito alla collaborazione con la giustizia anche dopo la condanna - elementi estranei ai caratteri tipici dell'esecuzione della pena.

La disposizione in esame, infatti, prefigura una sorta di scambio tra informazioni utili a fini investigativi e conseguente possibilità per il detenuto di accedere al normale percorso di trattamento penitenziario.

Per i condannati per i reati elencati nella disposizione censurata, infatti, è costruita una disciplina speciale (sentenza n. 239 del 2014), ben diversa da quella prevista per la generalità degli altri detenuti.

Essi possono accedere ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario solo qualora collaborino con la giustizia, ai sensi dell'art. 58-ter ordin. penit. Se tale collaborazione non assicurino, ai benefici in questione non potranno accedere mai, neppure dopo aver scontato le frazioni di pena richieste quale ordinario presupposto per l'ammissione a ciascun singolo beneficio (previste per il permesso premio dall'art 30-ter, comma 4, ordin. penit.). E se invece collaborino secondo le modalità contemplate dal citato art. 58-ter, a tali benefici potranno accedere senza dover previamente scontare la frazione di pena ordinariamente prevista, in forza della soluzione interpretativa già individuata, sia da questa Corte (sentenze n. 174 del 2018 e n. 504 del 1995), sia dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 3 febbraio 2016, n. 37578 e 12 luglio 2006, n. 30434).

La disciplina in esame, quindi, a seconda della scelta compiuta dal soggetto, aggrava il trattamento carcerario del condannato non collaborante rispetto a quello previsto per i detenuti per reati non ostativi, oppure, al contrario, lo agevola, giacché, in presenza di collaborazione, introduce a favore del detenuto elementi premiali rispetto alla disciplina ordinaria.

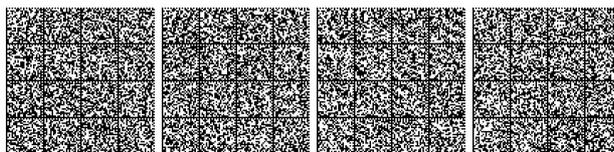
Ma, alla stregua dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità della pena e della sua tendenziale funzione rieducativa, un conto è l'attribuzione di valenza premiale al comportamento di colui che, anche dopo la condanna, presti una collaborazione utile ed efficace, ben altro è l'inflizione di un trattamento peggiorativo al detenuto non collaborante, presunto iuris et de iure quale persona radicata nel crimine organizzato e perciò socialmente pericolosa.

Il valore "premiante" della collaborazione - che rende immediatamente accessibili tutti i benefici, senza necessità di raggiungere le soglie di pena previste ordinariamente - si giustifica sia considerando che essa è ragionevole indice del presumibile abbandono dell'originario sodalizio criminale, sia in virtù della determinante utilità che ha mostrato sul piano del contrasto alle organizzazioni mafiose.

Del resto, nel più ampio contesto del comportamento intramurale, la collaborazione assume rilievo, oltre che come dimostrazione della rottura con il circuito criminale, anche ai fini della complessiva valutazione dell'*iter* rieducativo.

Invece, alla luce degli artt. 3 e 27 Cost., l'assenza di collaborazione con la giustizia dopo la condanna non può tradursi in un aggravamento delle modalità di esecuzione della pena, in conseguenza del fatto che il detenuto esercita la facoltà di non prestare partecipazione attiva a una finalità di politica criminale e investigativa dello Stato.

Come configurata dall'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., la mancata collaborazione infligge ulteriori conseguenze negative, che non hanno diretta connessione con il reato commesso, ma derivano unicamente, appunto, dal rifiuto del detenuto di prestare la collaborazione in parola, nella sostanza aggravando le condizioni di esecuzione della pena già inflittagli al termine del processo.



In disparte ogni considerazione - su cui insiste il rimettente - circa il rilievo del diritto al silenzio nella fase di esecuzione della pena (la giurisprudenza costituzionale ha affermato che esso è corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa riconosciuto dall'art. 24 Cost. e «si esplica in ogni procedimento secondo le regole proprie di questo»: sentenza n. 165 del 2008; ordinanze n. 282 del 2008 e n. 33 del 2002), questa Corte non può esimersi dal rilevare che l'attuale formulazione dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., anche in nome di prevalenti esigenze di carattere investigativo e di politica criminale, opera una deformante trasfigurazione della libertà di non collaborare ai sensi dell'art. 58-ter ordin. penit., che certo l'ordinamento penitenziario non può disconoscere ad alcun detenuto.

Garantita nel processo nella forma di vero e proprio diritto, espressione del principio *nemo tenetur se detegere*, la libertà di non collaborare, in fase d'esecuzione, si trasforma infatti - quale condizione per consentire al detenuto il possibile accesso all'ordinario regime dei benefici penitenziari - in un gravoso onere di collaborazione che non solo richiede la denuncia a carico di terzi (*carceratus tenetur alios detegere*), ma rischia altresì di determinare autoincriminazioni, anche per fatti non ancora giudicati.

Ciò non risulta conforme agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

8.2.- In secondo luogo, contrasta con l'art. 27, terzo comma, Cost. la circostanza che la richiesta di ottenere il permesso premio debba essere in limine dichiarata inammissibile, senza che al magistrato di sorveglianza sia consentita una valutazione in concreto della condizione del detenuto.

Il permesso premio, almeno per le pene medio-lunghe, rappresenta un peculiare istituto del complessivo programma di trattamento. Esso consente «al detenuto, a fini rieducativi, i primi spazi di libertà» (sentenza n. 188 del 1990), mostrando perciò una «funzione “pedagogico-propulsiva”» (sentenza n. 504 del 1995, poi sentenze n. 445 del 1997 e n. 257 del 2006), e permette l'osservazione da parte degli operatori penitenziari degli effetti sul condannato del temporaneo ritorno in libertà (sentenza n. 227 del 1995).

La giurisprudenza di questa Corte (in particolare sentenza n. 149 del 2018) ha del resto indicato come criterio costituzionalmente vincolante quello che richiede una valutazione individualizzata e caso per caso nella materia dei benefici penitenziari (in proposito anche sentenza n. 436 del 1999), sottolineando che essa è particolarmente importante al cospetto di presunzioni di maggiore pericolosità legate al titolo del reato commesso (sentenza n. 90 del 2017). Ove non sia consentito il ricorso a criteri individualizzanti, l'opzione repressiva finisce per relegare nell'ombra il profilo rieducativo (sentenza n. 257 del 2006), in contrasto con i principi di proporzionalità e individualizzazione della pena (sentenza n. 255 del 2006).

La presunzione assoluta in esame impedisce proprio tale verifica secondo criteri individualizzanti, non consentendo nemmeno - come sottolinea il Tribunale di sorveglianza di Perugia - di valutare le ragioni che hanno indotto il detenuto a mantenere il silenzio.

In definitiva, l'inammissibilità in limine della richiesta del permesso premio può arrestare sul nascere il percorso risocializzante, frustrando la stessa volontà del detenuto di progredire su quella strada.

Ciò non è consentito dall'art. 27, terzo comma, Cost.

8.3.- In terzo luogo, la giurisprudenza di questa Corte sottolinea che «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di uguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*» (sentenza n. 268 del 2016; in precedenza, sentenze n. 185 del 2015, n. 232, n. 213 e n. 57 del 2013, n. 291, n. 265, n. 139 del 2010, n. 41 del 1999 e n. 139 del 1982).

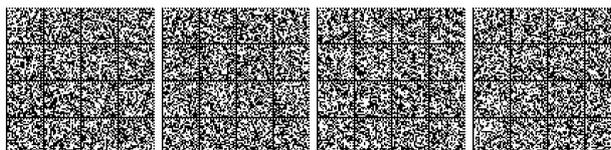
In particolare, l'irragionevolezza di una presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia possibile formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa.

Nel presente caso, la generalizzazione che fonda la presunzione assoluta consiste in ciò: se il condannato per il delitto di associazione mafiosa e/o per delitti di “contesto mafioso” non collabora con la giustizia, la mancata collaborazione è indice (non superabile se non dalla collaborazione stessa) della circostanza per cui egli non ha spezzato i legami che lo tengono avvinto all'organizzazione criminale di riferimento.

Sono ben note le ragioni di una tale generalizzazione. L'appartenenza ad una associazione di stampo mafioso implica un'adesione stabile ad un sodalizio criminoso, di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali, dotato di particolare forza intimidatrice e capace di protrarsi nel tempo (in materia cautelare, sentenze n. 48 del 2015, n. 213 del 2013, n. 57 del 2013, n. 164 e n. 231 del 2011; ordinanza n. 136 del 2017).

Tali ragioni sono di notevolissima importanza e non si sono affatto affievolite in progresso di tempo.

Nonostante ciò, nella fase cautelare, in presenza di gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen., la presunzione di sussistenza di esigenze cautelari è relativa, perché può essere vinta dall'acquisizione di elementi dai quali risulti che tali esigenze non sussistono (art. 275, comma 3, cod. proc. pen.).



Se tali esigenze tuttavia sussistono, esse si presumono - con presunzione questa volta iuris et de iure - non frangibili con misure diverse dalla custodia in carcere (sentenza n. 265 del 2010, ordinanza n. 136 del 2017), non solo per le peculiari connotazioni del sodalizio criminale, ma anche perché la valutazione è svolta quasi nell'immediatezza del fatto o, comunque, in un momento non lontano dalla sua supposta commissione.

Nella fase di esecuzione della pena, assume invece ruolo centrale il trascorrere del tempo, che può comportare trasformazioni rilevanti, sia della personalità del detenuto, sia del contesto esterno al carcere, ed è questa situazione che induce a riconoscere carattere relativo alla presunzione di pericolosità posta a base del divieto di concessione del permesso premio.

È certo possibile che il vincolo associativo permanga inalterato anche a distanza di tempo, per le ricordate caratteristiche del sodalizio criminale in questione, finché il soggetto non compia una scelta di radicale distacco, quale quella che - in particolare, ma non esclusivamente, secondo la *ratio* stessa di questa pronuncia - è espressa dalla collaborazione con la giustizia. Peraltro, per i casi di dimostrati persistenti legami del detenuto con il sodalizio criminale originario, l'ordinamento penitenziario appresta l'apposito regime di cui all'art. 41-*bis*, che non è ovviamente qui in discussione e la cui applicazione ai singoli detenuti presuppone proprio l'attualità dei loro collegamenti con organizzazioni criminali (sentenze n. 186 del 2018 e n. 122 del 2017).

Ma, in disparte simili vicende, il decorso del tempo della esecuzione della pena esige una valutazione in concreto, che consideri l'evoluzione della personalità del detenuto. Ciò in forza dell'art. 27 Cost., che in sede di esecuzione è parametro costituzionale di riferimento (a differenza di quanto accade in sede cautelare: ordinanza n. 532 del 2002).

Inoltre, una valutazione individualizzata e attualizzata non può che estendersi al contesto esterno al carcere, nel quale si prospetti la possibilità di un, sia pur breve e momentaneo, reinserimento dello stesso detenuto, potendosi ipotizzare che l'associazione criminale di originario riferimento, ad esempio, non esista più, perché interamente sgominata o per naturale estinzione.

Con assorbimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di cassazione (miranti a distinguere tra la posizione dell'affiliato e quella del condannato per reati di "contesto mafioso"), ne deriva perciò, in lesione dell'art. 3 Cost., l'irragionevolezza - nonché, anche sotto questo profilo, il contrasto con la funzione rieducativa della pena - di una presunzione assoluta di pericolosità sociale che, a prescindere da qualsiasi valutazione in concreto, presupponga l'immutabilità, sia della personalità del condannato, sia del contesto esterno di riferimento.

9.- Nel caso di specie, però, trattandosi del reato di affiliazione a una associazione mafiosa (e dei reati a questa collegati), caratterizzato dalle specifiche connotazioni criminologiche prima descritte, la valutazione in concreto di accadimenti idonei a superare la presunzione dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata - da parte di tutte le autorità coinvolte, e in primo luogo ad opera del magistrato di sorveglianza - deve rispondere a criteri di particolare rigore, proporzionati alla forza del vincolo imposto dal sodalizio criminale del quale si esige l'abbandono definitivo.

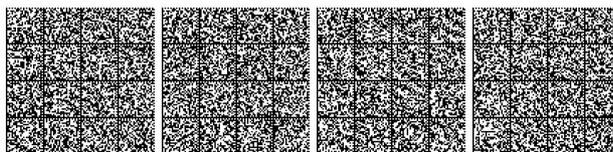
Ciò giustifica che la presunzione di pericolosità sociale del detenuto che non collabora, pur non più assoluta, sia superabile non certo in virtù della sola regolare condotta carceraria o della mera partecipazione al percorso rieducativo, e nemmeno in ragione di una soltanto dichiarata dissociazione, ma soprattutto in forza dell'acquisizione di altri, congrui e specifici elementi.

Quali siano questi elementi, è la stessa evoluzione del medesimo art. 4-*bis* ordin. penit. a mostrare con evidenza.

Come si è già detto (*supra*, punto 7.1 del Considerato in diritto), prima dell'introduzione del decisivo requisito della collaborazione con la giustizia, l'art. 1 del d.l. n. 152 del 1991, come convertito, già stabiliva, per i reati della "prima fascia" (comprendenti l'associazione di tipo mafioso, i relativi "delitti-satellite", il sequestro di persona a scopo di estorsione e l'associazione finalizzata al narcotraffico), che l'accesso a taluni benefici previsti dall'ordinamento penitenziario fosse possibile alla stregua di un parametro probatorio particolarmente elevato, cioè solo se fossero stati acquisiti «elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva».

Era quindi disegnato, per questi reati, un sistema fondato su di «un regime di prova rafforzata per accertare l'inesistenza di una condizione negativa» (sentenza n. 68 del 1995).

Di un tale regime, anche la versione attualmente vigente dell'art. 4-*bis*, ordin. penit. mantiene traccia testuale, al comma 1-*bis*. Infatti, come pure si è detto (*supra*, punto 7.1 del Considerato in diritto), tale comma estende la possibilità di accesso ai benefici penitenziari ai casi in cui un'utile collaborazione con la giustizia risulti inesigibile, impossibile od «oggettivamente irrilevante», sempre che, in questa evenienza, sia stata applicata al condannato taluna delle circostanze attenuanti di cui agli artt. 62, numero 6), 114 o 116 cod. pen. Ma, ancora, per tutte le ipotesi appena indicate occorre che «siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva».



L'acquisizione di simili elementi appartiene, come si vede, alla stessa logica cui è improntato l'art. 4-*bis* ordin. penit. e consente alla magistratura di sorveglianza, attraverso un efficace collegamento con tutte le autorità competenti in materia, di svolgere d'ufficio una seria verifica non solo sulla condotta carceraria del condannato nel corso dell'espiazione della pena, ma altresì sul contesto sociale esterno in cui il detenuto sarebbe autorizzato a rientrare, sia pure temporaneamente ed episodicamente (ordinanza n. 271 del 1992).

In particolare, l'art. 4-*bis*, comma 2, ordin. penit., prevede che, ai fini della concessione dei benefici di cui al comma 1 (perciò, anche del permesso premio), la magistratura di sorveglianza decide non solo sulla base delle relazioni della pertinente autorità penitenziaria ma, altresì, delle dettagliate informazioni acquisite per il tramite del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente.

È fondamentale aggiungere che, ai sensi del comma 3-*bis* del medesimo art. 4-*bis*, tutti i benefici in questione, compreso il permesso premio, «non possono essere concessi» (ferma restando l'autonomia valutativa del magistrato di sorveglianza: *ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 5 dicembre 2016, n. 51878) quando il Procuratore nazionale antimafia (oggi anche antiterrorismo) o il Procuratore distrettuale comunica, d'iniziativa o su segnalazione del competente comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

In tale contesto, l'acquisizione di stringenti informazioni in merito all'eventuale attualità di collegamenti con la criminalità organizzata (a partire da quelli di natura economico-patrimoniale) non solo è criterio già rinvenibile nell'ordinamento (sentenze n. 40 del 2019 e n. 222 del 2018) - nel caso di specie, nella stessa disposizione di cui è questione di legittimità costituzionale (sentenza n. 236 del 2016) - ma è soprattutto criterio costituzionalmente necessario (sentenza n. 242 del 2019) per sostituire *in parte qua* la presunzione assoluta caducata, alla stregua dell'esigenza di prevenzione della «commissione di nuovi reati» (sentenze n. 211 del 2018 e n. 177 del 2009) sottesa ad ogni previsione di limiti all'ottenimento di benefici penitenziari (sentenza n. 174 del 2018).

L'acquisizione in parola è, d'altra parte, fattore imprescindibile, ma non sufficiente.

Il regime probatorio rafforzato, qui richiesto, deve altresì estendersi all'acquisizione di elementi che escludono non solo la permanenza di collegamenti con la criminalità organizzata, ma altresì il pericolo di un loro ripristino, tenuto conto delle concrete circostanze personali e ambientali. Si tratta, del resto, di aspetto logicamente collegato al precedente, del quale condivide il carattere necessario alla luce della Costituzione, al fine di evitare che il già richiamato interesse alla prevenzione della commissione di nuovi reati, tutelato dallo stesso art. 4-*bis* ordin. penit., finisca per essere vanificato.

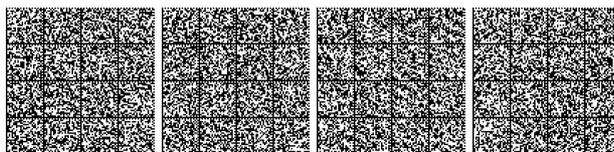
Di entrambi tali elementi - esclusione sia dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata che del pericolo di un loro ripristino - grava sullo stesso condannato che richiede il beneficio l'onere di fare specifica allegazione (come stabilisce la costante giurisprudenza di legittimità maturata sul comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis*, ordin. penit., in tema di collaborazione impossibile o inesigibile: *ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 13 agosto 2019, n. 36057, 8 luglio 2019, n. 29869 e 12 ottobre 2017, n. 47044).

La magistratura di sorveglianza deciderà, sia sulla base di tali elementi, sia delle specifiche informazioni necessariamente ricevute in materia dalle autorità competenti, prima ricordate; con la precisazione che - fermo restando l'essenziale rilievo della dettagliata e motivata segnalazione del Procuratore nazionale antimafia o del Procuratore distrettuale (art. 4-*bis*, comma 3-*bis*, ordin. penit.) - se le informazioni pervenute dal comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica depongono in senso negativo, incombe sullo stesso detenuto non il solo onere di allegazione degli elementi a favore, ma anche quello di fornire veri e propri elementi di prova a sostegno (in tal senso, già Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 12 maggio 1992, n. 1639).

10.- Va pertanto dichiarata, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. nella parte in cui non prevede che - ai detenuti per i delitti di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste - possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* del medesimo ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti.

11.- Con la presente sentenza, in relazione ai reati indicati, è perciò sottratta all'applicazione del meccanismo «ostativo» previsto dall'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. la disciplina relativa alla concessione del beneficio del permesso premio, di cui all'art. 30-*ter* del medesimo ordin. penit.

Ciò è conforme al perimetro delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici a quibus, nonché alla connotazione peculiare del permesso premio, che lo distingue dagli altri benefici pure elencati nella disposizione censurata.



12.- Come si è chiarito, le due ordinanze di remissione hanno portato all'attenzione di questa Corte i reati di criminalità organizzata di stampo mafioso, cioè quelli che hanno costituito parte del nucleo originario della previsione censurata.

Ma, come pure si è accennato (*supra*, punto 7.1 del Considerato in diritto), l'assetto delineato dai provvedimenti dei primi anni Novanta del secolo scorso è stato progressivamente modificato, nel tempo, da una serie di riforme, che, da un lato, hanno mutato l'architettura complessiva dell'art. 4-*bis* ordin. penit. e, dall'altro, ne hanno ampliato progressivamente l'ambito di operatività, con l'innesto di numerose altre fattispecie criminose nella lista dei reati "ostativi".

In virtù di varie scelte di politica criminale, non sempre tra loro coordinate, accomunate da finalità di prevenzione generale e da una volontà di inasprimento del trattamento penitenziario, in risposta ai diversi fenomeni criminali di volta in volta emergenti, l'art. 4-*bis* ordin. penit. ha così progressivamente allargato i propri confini, finendo per contenere, attualmente, una disciplina speciale relativa, ormai, a un «complesso, eterogeneo e stratificato elenco di reati» (sentenze n. 188 del 2019, n. 32 del 2016, n. 239 del 2014). E il comma 1 della disposizione, in particolare, presume l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata dei condannati per questo ampio elenco di reati, disegnando per tutti costoro un particolare regime carcerario, che non consente in radice l'accesso ai benefici penitenziari in assenza di collaborazione con la giustizia.

Peraltro, nella disposizione in esame, accanto ai reati tipicamente espressivi di forme di criminalità organizzata, compaiono ora, tra gli altri, anche reati che non hanno necessariamente a che fare con tale criminalità, ovvero che hanno natura mono-soggettiva: infatti, nel comma 1 dell'art. 4-*bis*, figurano i reati di prostituzione minorile e pornografia minorile, di violenza sessuale di gruppo (art. 3 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori», convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38), di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione», convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 43) e, da ultimo, anche quasi tutti i reati contro la pubblica amministrazione (legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante «Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici»).

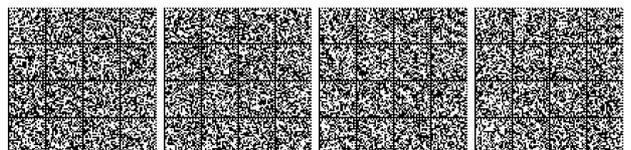
In questo contesto, l'intervento parzialmente ablatorio realizzato sui reati di criminalità organizzata di matrice mafiosa deve riflettersi sulle condizioni predisposte dal primo comma della norma censurata, in vista dell'accesso al permesso premio dei condannati per tutti gli altri reati di cui all'elenco.

Se così non fosse, deriverebbe dalla presente sentenza la creazione di una paradossale disparità, a tutto danno dei detenuti per reati rispetto ai quali possono essere privi di giustificazione sia il requisito (ai fini dell'accesso ai benefici penitenziari) di una collaborazione con la giustizia, sia la dimostrazione dell'assenza di legami con un, inesistente, sodalizio criminale di originaria appartenenza.

Ed anzi, la mancata estensione a tutti i reati previsti dal primo comma dell'art. 4-*bis*, ordin. penit. dell'intervento compiuto dalla presente sentenza sui reati di associazione mafiosa e di "contesto mafioso" finirebbe per compromettere la stessa coerenza intrinseca dell'intera disciplina di risulta.

In definitiva, i profili di illegittimità costituzionale relativi al carattere assoluto della presunzione attingono tanto la disciplina, in questa sede censurata, applicabile ai detenuti per i delitti di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, quanto l'identica disciplina dettata dallo stesso art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. per i detenuti per gli altri delitti in esso contemplati.

Visto l'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va perciò dichiarata in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che ai detenuti per i delitti ivi contemplati, diversi da quelli di cui all'art. 416-*bis* cod. pen. e da quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* del medesimo ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevede che, ai detenuti per i delitti di cui all'art. 416-bis del codice penale e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-ter del medesimo ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che ai detenuti per i delitti ivi contemplati, diversi da quelli di cui all'art. 416-bis cod. pen. e da quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-ter del medesimo ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 22 ottobre 2019

ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio promosso dalla Corte di cassazione, iscritto al reg. ord. n. 59 del 2019, con atto depositato il 30 aprile 2019, ha chiesto di intervenire M. D., in qualità di parte di vicenda giudiziaria che asserisce essere «totalmente sovrapponibile e identica» a quella della parte del giudizio *a quo*;

che, nello stesso giudizio promosso dalla Corte di cassazione, con atto depositato il 13 maggio 2019, ha chiesto di intervenire anche l'associazione Nessuno Tocchi Caino, nella asserita qualità di associazione titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio;



che, nel giudizio promosso dal Tribunale di sorveglianza di Perugia, iscritto al n. 135 del reg. ord. 2019, con atto depositato il 4 settembre 2019, ha chiesto di intervenire il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (di seguito: Garante), nella asserita qualità di soggetto titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e, in subordine, quale *amicus curiae*;

che, nello stesso giudizio promosso dal Tribunale di sorveglianza di Perugia, con atto depositato il 10 settembre 2019, ha chiesto di intervenire anche l'Unione Camere Penali Italiane (di seguito UCPI), nella qualità di ente rappresentativo di interessi collettivi asseritamente titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soli soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019 e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019; ordinanza n. 204 del 2019);

che l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4 delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, le citate sentenze n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019 e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019; ordinanza n. 204 del 2019);

che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che la pronuncia della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*;

che, in disparte ogni considerazione sul rinvio del giudizio in cui M.D. è parte in attesa della pronuncia di questa Corte, l'ammissibilità del suo intervento contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto il suo accesso al contraddittorio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo* (*ex plurimis*, sentenze n. 173 del 2016, con allegata ordinanza letta all'udienza del 13 luglio 2016; n. 71 del 2015, con allegata ordinanza letta all'udienza del 10 marzo 2015; sentenza n. 33 del 2015);

che, quanto agli interventi dell'associazione Nessuno Tocchi Caino, del Garante e dell'UCPI, nessuno dei tre intervenienti è titolare di un interesse qualificato inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio;

che, in relazione alla richiesta avanzata dal Garante, in via subordinata, di essere ammesso al contraddittorio in qualità di *amicus curiae*, una tale figura non è allo stato prevista dalle fonti che regolano i giudizi di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili tutti gli interventi spiegati nei presenti giudizi di legittimità costituzionale; dichiara inammissibile la richiesta del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale di essere ammesso al giudizio in qualità di *amicus curiae*.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*



N. 254

Sentenza 22 ottobre - 5 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia in materia di localizzazione dei luoghi di culto - Installazione di nuove attrezzature religiose - Subordinazione alla previa approvazione del piano delle attrezzature religiose (PAR) - Compressione irragionevole della libertà di culto, non giustificata da reali esigenze di buon governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia in materia di localizzazione dei luoghi di culto - Piano delle attrezzature religiose (PAR) - Necessità, decorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore della novella regionale, che sia approvato unitamente al nuovo piano di governo del territorio (PGT) - Compressione irragionevole della libertà di culto, non giustificata da reali esigenze di buon governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 72, commi 1, 2 e 5, secondo periodo, come modificati dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 19, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera m), e sesto, e 118, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 72, commi 1, 2 e 5, secondo periodo, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi», promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con decisioni del 3 agosto e dell'8 ottobre 2018, rispettivamente iscritte ai numeri 159 e 172 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 45 e 48, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione dell'Associazione Culturale Islamica Ticinese (già Associazione Comunità Islamica Ticinese), nonché gli atti di intervento della Regione Lombardia e, fuori termine, dell'Associazione culturale Assalam di Cantù;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Piera Pujatti per la Regione Lombardia e Aldo Travi per l'Associazione Culturale Islamica Ticinese (già Associazione Comunità Islamica Ticinese).



Ritenuto in fatto

1.- Con sentenza non definitiva del 3 agosto 2018, iscritta al reg. ord. n. 159 del 2018, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 72, commi 1 e 2, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi», per contrasto con gli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione.

L'art. 72, comma 1, stabilisce che «[l]e aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate nel piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi, dove vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70». Il comma 2 dispone che «[l]'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'articolo 70».

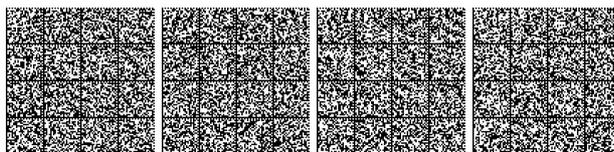
Il TAR riferisce che l'Associazione Culturale Madni, una associazione volta a mantenere e valorizzare le tradizioni culturali dei paesi di origine dei musulmani residenti nel territorio e a rafforzare il legame con i cittadini locali, ha ottenuto il 15 gennaio 2016 un permesso edilizio al fine di adibire un complesso immobiliare ad attività di culto. Successivamente tale permesso è stato annullato d'ufficio dal Comune di Castano Primo con determinazione del 13 marzo 2017, dal momento che l'intervento edilizio, essendo preordinato alla realizzazione di un'attrezzatura religiosa ai sensi della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, avrebbe richiesto la preventiva approvazione del piano delle attrezzature religiose (di seguito: *PAR*), di cui invece il Comune di Castano Primo ha ritenuto di non dotarsi. L'Associazione ha impugnato l'annullamento d'ufficio (e il rapporto della Polizia locale del 9 novembre 2016) e ha chiesto il risarcimento del danno.

Il rimettente ricostruisce la cornice normativa in cui si inquadra la controversia e ricorda che la sentenza n. 63 del 2016 della Corte costituzionale, resa nell'ambito di un giudizio in via principale, ha annullato alcune delle norme introdotte dalla legge reg. Lombardia n. 2 del 2015 in materia di attrezzature religiose, senza però toccare - in quanto non impugate - le previsioni dell'art. 72 che subordinano la realizzazione di tali attrezzature all'approvazione di un apposito piano.

Il TAR respinge come infondati tutti i numerosi motivi di ricorso presentati dall'associazione ricorrente, ad eccezione di quello relativo all'illegittimità costituzionale dell'art. 72 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modificato nel 2015.

1.1.- Quanto alla rilevanza, il TAR spiega che la decisione della causa dipende esclusivamente dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 72 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, sulla cui base è stato assunto il provvedimento di autotutela censurato. L'esercizio del potere di autotutela richiede, infatti, ai sensi dell'articolo 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), anzitutto l'illegittimità del provvedimento annullato, e l'accertamento di tale profilo «riposa esclusivamente nella soluzione delle questioni di legittimità costituzionale prospettate nei confronti della legge regionale».

Il TAR non ritiene, invece, che incida sulla rilevanza della questione la sopravvenuta legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 5 (Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge), la quale, all'art. 2 dispone che «[a] decorrere dall'entrata in vigore della presente legge sono o restano abrogate: [...] b) le seguenti leggi o disposizioni operanti modifiche alla legislazione regionale [...] 69) L.R. 3 febbraio 2015, n. 2 (Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi)». In primo luogo, il TAR rileva che il provvedimento impugnato nel presente giudizio è precedente alla legge reg. Lombardia n. 5 del 2018, sicché la norma regionale abrogatrice sopravvenuta non potrebbe comunque far venire meno la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale relative al testo della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, nella formulazione in vigore al tempo del rilascio del permesso di costruire e della determinazione di autotutela censurata nel giudizio amministrativo. In secondo luogo, il TAR ritiene che comunque l'art. 72 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 sia a tutt'oggi vigente nel tenore risultante dalle modificazioni apportate dalla legge reg. Lombardia n. 2 del 2015. La legge reg. Lombardia n. 5 del 2018, infatti, avrebbe attuato un mero riordino legislativo, come risulterebbe dall'art. 1 e in particolare dall'art. 4, ove si dispone che restano «confermate [...] le variazioni testuali apportate alla legislazione vigente dalle leggi abrogate dalla presente legge, ove non superate da integrazioni, modificazioni o abrogazioni disposte da leggi intervenute successivamente». Le leggi modificate, dunque, non sarebbero state toccate dall'intervento di riordino.



Infine, il TAR precisa che nel giudizio *a quo* non è rilevante l'eventuale illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, nella parte in cui «indica come meramente facoltativa l'adozione del Piano delle attrezzature religiose entro il termine di diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015».

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il TAR ritiene che l'art. 72, commi 1 e 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, nel prevedere che in assenza o comunque al di fuori delle previsioni del PAR i comuni non possano consentire l'apertura di spazi destinati all'esercizio del culto, sia di dubbia costituzionalità in quanto preordina «una completa e assoluta programmazione pubblica della realizzazione di “attrezzature religiose”, in funzione delle “esigenze locali” - rimesse all'apprezzamento discrezionale del Comune - a prescindere dalle caratteristiche in concreto di tali opere, e persino della loro destinazione alla fruizione da parte di un pubblico più o meno esteso, introducendo così un controllo pubblico totale, esorbitante rispetto alle esigenze proprie della disciplina urbanistica, in ordine all'apertura di qualsivoglia spazio destinato all'esercizio del culto».

Secondo il rimettente, «l'equivoco di fondo» da cui muove il legislatore regionale consisterebbe nell'individuazione di una «corrispondenza biunivoca» tra le «attrezzature religiose di interesse comune», di cui all'art. 71, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, costituenti opere di urbanizzazione secondaria, e le «attrezzature religiose» di cui all'art. 72, di modo che «tutte tali attrezzature sono trattate allo stesso modo, ossia quali opere di urbanizzazione secondaria soggette alla necessaria previa programmazione comunale», «prescindendo [...] dalla circostanza che tali attrezzature siano o non siano strettamente necessarie ad assicurare la dotazione di standard urbanistici funzionale a un dato insediamento residenziale».

Che sia così si evincerebbe, secondo il rimettente, dal combinato disposto dell'art. 71, comma 1, e dell'art. 72, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005; inoltre, tale interpretazione sarebbe accolta nella prassi amministrativa fondata sulla circolare regionale 20 febbraio 2017, n. 3, recante «Indirizzi per l'applicazione della legge regionale 3 febbraio 2015, n. 2 “Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi”».

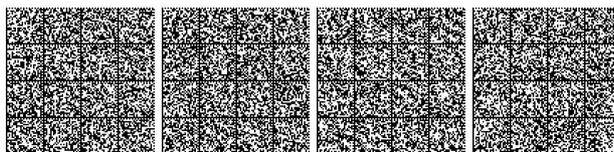
1.3.- Tale impostazione contrasterebbe anzitutto con l'art. 19 Cost. Il TAR Lombardia richiama le sentenze della Corte costituzionale n. 59 del 1958 (secondo la quale la libertà religiosa comprende «tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi ed oratori») e n. 63 del 2016, che, giudicando proprio della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, ha ribadito che l'apertura di luoghi di culto «ricade nella tutela garantita dall'art. 19 Cost.».

Il TAR non intende negare che la Regione, nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di governo del territorio, attribuitale dall'art. 117, terzo comma, Cost., possa dettare una disciplina legislativa specificamente dedicata all'inserimento urbanistico delle attrezzature religiose e degli edifici di culto. Tuttavia, in base alla sentenza n. 63 del 2016, la legislazione regionale in materia di edilizia del culto «trova la sua ragione e giustificazione [...] nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi», mentre non sarebbe «consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione». In virtù delle norme impugnate, i luoghi di culto dovrebbero essere necessariamente realizzati nelle aree stabilite dai comuni, ai quali spetterebbe «ogni discrezionalità in ordine all'apertura di luoghi di culto, pubblici o privati, sul proprio territorio».

Secondo il TAR, un conto è che il PAR si preoccupi di assicurare l'adeguata dotazione di edifici di culto a servizio degli insediamenti residenziali, in base alle esigenze locali, un altro è che, in assenza o comunque al di fuori delle sue previsioni, non sia consentita l'apertura di alcun edificio di culto, «a prescindere dal contesto e dal carico urbanistico generato dalla specifica opera». Ciò determinerebbe «un ostacolo di fatto al libero esercizio del culto», poiché la possibilità di esercitare collettivamente e in forma pubblica i riti non contrari al buon costume, garantita dall'art. 19 Cost., verrebbe «a essere subordinata alla pianificazione comunale e, quindi, al controllo pubblico».

Si avrebbe un'indebita limitazione della libertà di religione perché la pianificazione comunale interviene necessariamente con cadenze periodiche pluriennali, con conseguente differimento nella possibilità di soddisfare le esigenze di culto della collettività. Inoltre, il piano dei servizi non garantirebbe la previsione di luoghi di culto per tutte le confessioni religiose o per le singole comunità di fedeli.

La libertà di culto non potrebbe «risentire in termini così stringenti della programmazione urbanistica»; la Costituzione garantirebbe l'esercizio pubblico del culto, con il solo limite del rispetto del buon costume, anche a una comunità composta da pochi fedeli, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, riguardante la sede di un'associazione religiosa cui aderiscono circa sessanta famiglie.



1.4.- Inoltre, le limitazioni all'apertura di luoghi di culto stabilite dalla legge regionale eccederebbero lo scopo di assicurare il corretto inserimento sul territorio delle attrezzature religiose, con conseguente violazione «dei fondamentali canoni di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione posti dall'art. 3 della Costituzione».

Il TAR ricorda che l'art. 72, comma 7, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 stabilisce quali caratteristiche costruttive debbano avere le attrezzature religiose e quali dotazioni aggiuntive di parcheggi debbano essere assicurate. Gli edifici religiosi sarebbero realizzabili, in linea di principio, nelle zone residenziali, ferma restando la potestà comunale di porre limitazioni, in relazione alle dimensioni della struttura e al contesto (viabilità, parcheggi ecc.). Il rispetto di tutte le previsioni costruttive e di inserimento urbanistico delle attrezzature religiose potrebbe essere assicurato mediante le ordinarie prescrizioni degli strumenti urbanistici.

Il rimettente rileva che l'apertura di un luogo di culto non differisce dalla realizzazione di altri luoghi di aggregazione sociale, quali scuole, centri culturali, case di cura, palestre ecc.: per tali strutture, tuttavia, non sarebbe prevista analoga rigida programmazione comunale. Il differente trattamento previsto dalla legge regionale per le attrezzature religiose sarebbe «del tutto ingiustificato e discriminatorio, rispetto a quello riservato ad altre attrezzature comunque destinate alla fruizione pubblica, potenzialmente idonee a generare un impatto analogo, o persino maggiore, nel contesto urbanistico».

Secondo il rimettente, in definitiva, «l'avocazione al Comune dell'integrale programmazione della localizzazione e del dimensionamento delle attrezzature religiose» finirebbe «per eccedere gli scopi propri della disciplina dell'assetto del territorio comunale, producendo, di fatto, effetti simili all'autorizzazione governativa all'apertura dei luoghi di culto, prevista dall'art. 1 del regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289, già dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 59 del 1958».

1.5.- La violazione degli artt. 3 e 19 Cost. ridonderebbe anche nella lesione dei diritti inviolabili della persona, tutelati dall'art. 2 Cost. (si richiama la sentenza n. 195 del 1993), «stante la centralità del credo religioso quale espressione della personalità dell'uomo, tutelata nella sua affermazione individuale e collettiva».

2.- È intervenuta in giudizio la Regione Lombardia, con atto depositato il 14 novembre 2018, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni.

2.1.- Le questioni sarebbero inammissibili per irrilevanza perché, mentre il TAR censura la sproporzione tra l'oggetto della norma in questione, che pone l'obbligo di approvare il PAR prima di aprire un luogo di culto, e le ipotesi «in cui un gruppo di fedeli intenda allestire una "piccola sala di preghiera"», il giudizio *a quo* riguarderebbe invece un luogo di preghiera frequentabile da un numero non determinato di fedeli e destinato a incidere in modo rilevante e permanente sul tessuto urbano, come rilevato dal Comune attraverso il rapporto della Polizia locale.

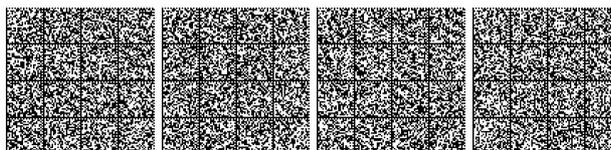
2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero non fondate.

La Regione rileva che i luoghi dedicati al culto concorrono a conformare l'assetto urbanistico dei centri abitati e non possono prescindere da una regolamentazione urbanistico-edilizia. Ricorda che il concetto urbanistico di attrezzature religiose è stato introdotto per la prima volta dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), e osserva che l'impostazione che lascia ampio spazio alla pianificazione comunale in relazione agli edifici di culto come opere di urbanizzazione secondaria deriverebbe dalla legislazione statale.

La Regione riferisce i contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2016 e, in relazione all'art. 72, comma 5, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, osserva che «la parola "intendono" utilizzata dalla norma non può certo essere intesa come intenzione soggettiva, ma come legata al nostro ordinamento giuridico»; «[o]ve i Comuni non dovessero attivarsi immotivatamente a fronte di richieste di nuove attrezzature religiose, tale comportamento potrà essere sanzionato nelle sedi competenti». I comuni non avrebbero discrezionalità nel valutare le esigenze di tipo religioso che il territorio esprime, ma dovrebbero sottoporre a valutazione tutte quelle legittimamente emerse; qualunque confessione religiosa avrebbe il diritto di vedere esaminata, da un punto di vista urbanistico-edilizio, la propria volontà di installare attrezzature religiose.

La norma censurata realizzerebbe un «punto di equilibrio» tra il diritto ad uno spazio per l'esercizio del proprio diritto fondamentale e il diritto della Regione di governare il proprio territorio: punto di equilibrio che la legislazione statale avrebbe lasciato alla pianificazione comunale.

Il TAR muoverebbe da un punto di vista erroneo: la norma regionale, lungi dal lasciare alla discrezionalità dei comuni le scelte in questa materia, compirebbe «una operazione di regolamentazione, obbligando i comuni a prendere in considerazione questo aspetto e a pianificare il proprio territorio anche con riferimento all'art. 19 Cost. e alla possibi-



lità che tutte le confessioni religiose possano richiedere un proprio luogo di culto». Prevedendo la pianificazione comunale, la norma regionale censurata cercherebbe di rimediare alla situazione degli ultimi anni, in cui sono frequenti le decisioni dei giudici amministrativi su provvedimenti comunali di chiusura, per ragioni urbanistiche, di luoghi di culto.

Secondo la Regione, gli edifici di culto avrebbero «un impatto, che è spesso visivo, ma anche sul carico urbanistico», in quanto destinati «ad avere un accesso massiccio in un determinato momento».

Quanto alla pretesa sproporzionalità della norma, la Regione precisa, fra l'altro, che essa «non si applica alle opere temporanee».

Quanto alla asserita discriminazione rispetto ad altre strutture di aggregazione sociale, come le scuole, la Regione rileva che le situazioni sarebbero diverse, in particolare a causa della necessaria visibilità del luogo di culto «per richiamare i fedeli», e ricorda di aver già adottato discipline specifiche per alcune categorie di opere, come le grandi strutture di vendita. La Regione avrebbe scelto di non distinguere le strutture religiose a seconda delle loro dimensioni per non avvantaggiare le confessioni religiose con pochi aderenti. Inoltre, una limitazione basata sul numero dei frequentatori sarebbe contraria alla logica dell'edilizia di culto, che presuppone luoghi utilizzabili da tutti i fedeli di una determinata religione.

Infine, il parametro dell'art. 2 Cost. sarebbe «del tutto inconferente».

2.3.- Il 15 marzo 2019 la Regione Lombardia ha chiesto che la causa iscritta al reg. ord. n. 159 del 2018 fosse discussa in udienza pubblica.

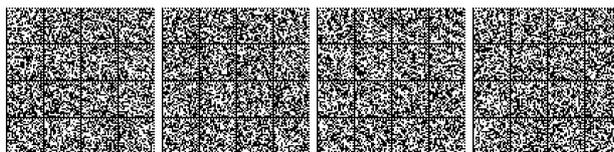
2.4.- Il 9 aprile 2019 la Regione Lombardia ha depositato una memoria integrativa. In essa ribadisce l'irrilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lombardia. Nel merito, evidenzia che la norma censurata rispetta l'art. 19 Cost. in quanto non distingue le confessioni religiose a seconda della presenza o meno dell'intesa con lo Stato. Inoltre, il PAR sarebbe «un mezzo proporzionato e congruo rispetto al fine», consistente nella «razionale sistemazione urbanistica» di tali attrezzature. Infine, la Regione ricorda che la Corte costituzionale ha considerato legittimo l'art. 31-*bis* della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), inserito dall'art. 2 della legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio” e successive modificazioni), riguardante la pianificazione delle attrezzature religiose (è richiamata la sentenza n. 67 del 2017).

3.- Il 25 settembre 2019 l'Associazione culturale Assalam di Cantù, parte di un giudizio amministrativo oggetto di sospensione cosiddetta “impropria” (cioè, disposta in attesa della decisione della Corte sulle presenti cause), ha depositato atto di intervento ad adiuvandum.

4.- Con sentenza dell'8 ottobre 2018, iscritta al reg. ord. n. 172 del 2018, il TAR Lombardia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, per contrasto con gli artt. 2, 3, 5, 19, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), e sesto comma, e 118, primo comma, Cost.

La disposizione censurata stabilisce che «[i] comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale recante “Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi”. Decorso detto termine il piano è approvato unitamente al nuovo PGT».

Il TAR riferisce che l'Associazione Comunità Islamica Ticinese (ora Associazione Culturale Islamica Ticinese), ricorrente nel giudizio amministrativo, formata da circa trecento persone di religione islamica residenti prevalentemente a Sesto Calende e nei comuni limitrofi, aveva chiesto al Comune di Sesto Calende fin dal 2011, nel corso della formazione del piano di governo del territorio (di seguito *PGT*), di prevedere nel proprio strumento urbanistico un'area per il culto islamico. Il Comune aveva rigettato la richiesta e l'Associazione aveva impugnato il *PGT* nella parte in cui non prevedeva alcuna area da destinare al culto islamico. Il ricorso era stato accolto con sentenza del TAR Lombardia 8 novembre 2013, n. 2485. A fronte dell'inerzia del Comune, l'Associazione aveva poi notificato un ricorso per ottemperanza, a seguito del quale il TAR (con sentenza 15 gennaio 2015, n. 146, non impugnata) aveva indicato le modalità per l'esecuzione della sua precedente pronuncia. Il procedimento avviato per adeguarsi alla sentenza di ottemperanza, tuttavia, era stato sospeso dal Comune per il sopraggiungere della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015 (che richiedeva il parere della Consulta regionale per la valutazione delle istanze relative alle attrezzature religiose). L'Associazione aveva quindi notificato un nuovo ricorso, ritenendo che la nuova legge regionale non potesse costituire ostacolo all'esecuzione delle precedenti statuizioni giurisdizionali, ma questo ricorso veniva respinto dal TAR (sentenza 16 aprile 2015, n. 943, non impugnata). Dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma relativa al parere della Consulta regionale (sentenza n. 63 del 2016), al fine di non fare decorrere il termine di diciotto mesi previsto dalla legge regionale per l'approvazione dei piani comunali delle attrezzature religiose, l'Associazione aveva notificato al Comune



un atto di diffida. Il Comune respingeva la domanda con provvedimento del Responsabile dei servizi dell'Area tecnica del Comune di Sesto Calende 25 ottobre 2016, n. prot. 24471, rilevando l'assenza dei requisiti di ente di confessione religiosa richiesti dalla legge 24 giugno 1929, n. 1159 (Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi). Quest'ultimo diniego dava luogo al giudizio *a quo* e veniva sospeso dal TAR con ordinanza cautelare 20 gennaio 2017, n. 112, (poi confermata dal Consiglio di Stato con ordinanza 5 maggio 2017, n. 1885).

Il Comune adottava quindi la delibera consiliare 20 settembre 2017, n. 39, con cui respingeva la domanda per una pluralità di motivi. Il nuovo diniego veniva impugnato dall'Associazione con motivi aggiunti, sui quali il TAR deve dunque pronunciarsi nel merito.

4.1.- Il TAR rileva che la delibera n. 39 del 2017 avrebbe «natura di provvedimento di secondo grado» rispetto all'atto di diniego n. 24471 del 2016 e, dunque, avrebbe privato quest'ultimo di efficacia. Per questa ragione dichiara improcedibile il ricorso principale.

Quanto ai motivi aggiunti, il TAR afferma di dubitare «della legittimità costituzionale dell'art. 72 della L.R. Lombardia n. 12/2005 nella misura in cui tale norma, avuto riguardo alla tutela costituzionale riservata alla libertà religiosa, non detta alcun limite alla discrezionalità del Comune nel decidere quando (comma 5) e in che senso (commi 1 e 2) determinarsi a fronte della richiesta di individuazione di edifici o aree da destinare al culto».

Tuttavia, dopo avere ricordato di avere già rimesso la questione di costituzionalità relativa all'art. 72, commi 1 e 2, con la sentenza non definitiva iscritta al reg. ord. n. 159 del 2018, il TAR «[s]otto questo profilo [...] reputa opportuno sospendere il giudizio ai sensi dell'art. 79 c.p.a. in attesa della decisione» della Corte costituzionale, e quindi solleva soltanto la questione relativa all'art. 72, comma 5, «per un ulteriore profilo di incostituzionalità della norma regionale, non sollevato nella precedente decisione di rinvio».

4.2.- Sulla rilevanza, il TAR riferisce che con il primo motivo aggiunto l'Associazione lamenta che «l'Amministrazione comunale non può legittimamente negare la sussistenza dei presupposti ad una individuazione di area di culto da assegnare a fedeli della religione islamica, né tanto meno [il che particolarmente rileva ai fini della questione di legittimità costituzionale - n.d.r.] può legittimamente differire ogni determinazione in tal senso ad una successiva ed ulteriore verifica in sede di futuro aggiornamento del PGT».

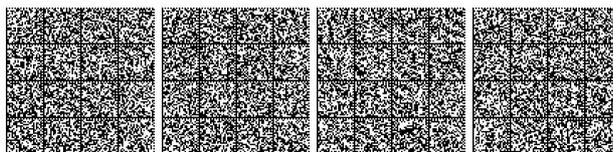
La decisione su questa prima censura, secondo il rimettente, passerebbe necessariamente attraverso l'applicazione dell'art. 72, comma 5, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, perché tale disposizione prevede che, decorsi diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, i comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose devono approvare il piano delle attrezzature religiose «unitamente al nuovo PGT». Il termine di diciotto mesi è spirato il 6 agosto 2016 e il Comune di Sesto Calende non ha approvato il piano delle attrezzature religiose e ha adottato l'atto di diniego il 20 settembre 2017. Per questa ragione verrebbe in rilievo l'applicazione del secondo periodo dell'art. 72, comma 5, giacché senza l'approvazione del nuovo PGT rimarrebbe senza tutela la posizione dell'Associazione e sarebbe dunque «innegabile» la rilevanza della questione.

4.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, l'art. 72, comma 5, secondo periodo, della legge regionale n. 12 contrasterebbe innanzitutto con gli artt. 2, 3 e 19 Cost., per l'irragionevole compressione della libertà religiosa dei fedeli, sotto il profilo del loro diritto di trovare spazi da dedicare all'esercizio di tale libertà, in quanto, a seguito della inutile decorrenza del termine di diciotto mesi per l'adozione del PAR, la norma non prevede la possibilità di «alcun intervento sostitutivo», e assegna all'amministrazione comunale la facoltà di introdurre il piano in sede di revisione o adozione del PGT «senza alcun ulteriore termine» e senza «alcuna disposizione "sanzionatoria"».

Resterebbe, secondo lo stesso rimettente, «fuori discussione il potere del Comune di decidere, all'esito di un'istruttoria adeguata, se accogliere o respingere la domanda degli interessati». Tuttavia, la perdurante situazione di attesa e di incertezza nella quale versano i fedeli non sarebbe compatibile con il rango costituzionale del diritto di libertà religiosa. La domanda di spazi da dedicare all'esercizio di tale libertà, infatti, dovrebbe «trovare una risposta - in un senso positivo o in senso negativo - in tempi certi, ed entro un termine ragionevole» (si richiama la sentenza n. 63 del 2016).

4.4.- La norma regionale impugnata violerebbe anche l'art. 97 Cost. in quanto la mancata previsione di tempi certi di risposta all'istanza dei fedeli, da un lato, contrasterebbe con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa e, dall'altro lato, esprimerebbe «uno sfavore dell'Amministrazione nei confronti del fenomeno religioso», con conseguente violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa.

Inoltre, la mancata previsione di tempi certi violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto la predeterminazione della durata massima dei procedimenti atterrebbe ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, in base all'art. 29 della legge n. 241 del 1990.



4.5.- Sotto un ulteriore profilo, il rimettente denuncia la violazione, da parte della norma regionale in questione, degli artt. 5, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost. Una volta decorsi i diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, «la norma regionale condiziona l'adozione del Piano delle attrezzature religiose alla revisione complessiva del piano di governo del territorio». Secondo il TAR, ciò determinerebbe la ingiustificata compressione dell'autonomia dei comuni nell'esercizio delle funzioni di loro competenza, non comprendendosi per quale ragione sia vietato ai comuni lombardi di adottare il PAR in un momento distinto rispetto alla revisione del PGT; inoltre, sarebbe compressa anche la potestà regolamentare in ordine alle funzioni attribuite ai comuni (art. 117, sesto comma, Cost.) e sarebbe violato il principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

5.- È intervenuta in giudizio la Regione Lombardia, con atto depositato il 17 dicembre 2018, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni.

5.1.- Le questioni sarebbero inammissibili per irrilevanza, perché la norma della cui costituzionalità si dubita non influirebbe sulla decisione nel giudizio *a quo*.

La Regione rileva che la delibera del Consiglio comunale n. 39 del 2017 ha respinto la domanda dell'Associazione per diversi motivi, senza fare alcun cenno all'art. 72, comma 5, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 e alle scadenze temporali per l'approvazione del PAR. La circostanza che il Comune di Sesto Calende non si sia pronunciato nei diciotto mesi «non risulta essere censurata nel giudizio, né il provvedimento risulta motivato in relazione al suddetto art. 72 co. 5». Tale norma, pertanto, non troverebbe applicazione nel giudizio *a quo*.

La Regione ricorda che la deliberazione del Comune consegue ad una complessa vicenda giudiziale: in essa «si legge che, in considerazione delle ordinanze cautelari emesse dal TAR per la Lombardia e dal Consiglio di Stato, si determina ad analizzare l'osservazione al Piano di Governo del Territorio, prot. 18509 del 04.07.2011 presentata dall'Associazione Islamica e tesa all'identificazione nel P.G.T. di un'area destinata ad attrezzature per il culto islamico». L'istanza sarebbe stata dunque esaminata dal Comune proprio in sede di approvazione del PGT, cioè «nella sede propria, anche ai sensi dell'art. 72 oggetto del presente giudizio».

Il ricorso metterebbe in evidenza l'impossibilità, per il Comune, di negare un provvedimento positivo in presenza di una comunità di fedeli, per cui l'art. 72, comma 3 (*recte*: 5), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 non sarebbe applicabile.

Inoltre, la norma censurata non sarebbe applicabile perché la vicenda amministrativa e giudiziaria riguarda «un procedimento di approvazione di PGT già in itinere».

5.2.- Quanto al merito delle questioni, la difesa regionale, dopo avere richiamato gli argomenti già spesi in relazione all'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 159 del 2018, afferma che la disposizione dell'art. 72, comma 5, non violerebbe l'art. 19 Cost. in quanto non distingue fra le varie confessioni religiose, che siano di grandi, medie o piccole dimensioni.

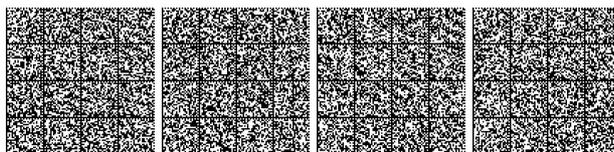
Aggiunge che, essendo il PAR un nuovo elemento del più ampio PGT, la legge regionale ha voluto che fosse inserito in un momento di revisione organica di quest'ultimo. Successivamente alla prima variante generale del PGT, tuttavia, qualsiasi altra richiesta accolta dal comune potrebbe essere approvata con una semplice variante al PAR, e non ogni volta con una variante generale al PGT.

Quanto alla mancata previsione di un potere sostitutivo dopo la scadenza dei diciotto mesi, la Regione osserva che «la parola "intendono" utilizzata dalla norma non può certo essere ritenuta come intenzione soggettiva, ma come legata al nostro ordinamento giuridico»: nell'ipotesi in cui vi fossero state istanze pendenti nel lasso di tempo dal 5 febbraio 2015 al 5 agosto 2016, i comuni sarebbero stati tenuti ad esaminarle (eventualmente respingendole, come ha fatto il Comune di Sesto Calende). La mancanza di un potere sostitutivo regionale non sarebbe incostituzionale perché il nostro ordinamento prevede rimedi contro l'inerzia della pubblica amministrazione.

In virtù della previsione del termine di diciotto mesi, la certezza del rapporto sarebbe insita nella norma, con conseguente insussistenza della violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera m), Cost.

La Regione rileva anche che, in ogni caso, i comuni possono ancora approvare il PAR in tempi ragionevoli, con la procedura prevista per le varianti generali al PGT, e, ove i comuni «non dovessero attivarsi, immotivatamente, a fronte di richieste di nuove attrezzature religiose, tale comportamento potrà essere sanzionato nelle sedi competenti».

La norma regionale avrebbe dato «la possibilità ai comuni di esaminare con procedimento semplificato le istanze già pendenti proprio in considerazione della necessità di una durata ragionevole del procedimento», e ciò dimostrerebbe che la scansione temporale della norma *de qua* non contrasta con gli artt. 2, 3, 19, 97 e 117, secondo comma, lettera m), Cost.



La previsione della variante generale del PGT non sarebbe eccentrica perché la gestione del territorio deve tener conto di tutti gli interessi coinvolti e la sede propria per questa attività è il PGT.

Il rispetto dell'autonomia comunale «deve armonizzarsi con la verifica e la protezione di concorrenti interessi generali, collegati ad una valutazione ampia delle esigenze diffuse sul territorio».

Dunque, la normativa regionale non violerebbe le norme costituzionali relative all'autonomia comunale: «i Comuni ben possono esercitare le proprie funzioni» ma «devono adottare un determinato procedimento». La discrezionalità del legislatore regionale non potrebbe risultare compressa al punto che ad esso non sarebbe consentito di «normare il procedimento attraverso cui si giunge all'approvazione» del piano delle attrezzature religiose.

6.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituita - con atto depositato il 21 dicembre 2018 - l'Associazione Culturale Islamica Ticinese, ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo che la disposizione censurata sia dichiarata incostituzionale.

La parte ripercorre le vicende amministrative e giudiziarie all'origine del giudizio di legittimità costituzionale, osservando, fra l'altro, che all'Associazione aderiscono oltre 150 capifamiglia e che tale comunità islamica non dispone di uno spazio per la preghiera, ragion per cui dal 2006 chiede al Comune di Sesto Calende l'individuazione di uno spazio nel territorio comunale. In occasione dell'approvazione del PGT, la richiesta dell'Associazione sarebbe stata respinta per ragioni «elettorali», e il rigetto è stato poi annullato dal TAR Lombardia. Nelle more del giudizio di ottemperanza per l'esecuzione di tale sentenza, la Regione approvava la legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, «meglio nota in Lombardia come “legge antimoschee”».

L'Associazione ricorda di aver contestato la delibera del Consiglio comunale n. 39 del 2017 in quanto «la disposizione regionale avrebbe consentito di subordinare a valutazioni ampiamente discrezionali [...] la previsione di aree di culto»: invece si dovrebbe escludere che «in proposito l'amministrazione comunale fruisca dell'ordinaria discrezionalità (sia quanto ai contenuti, sia quanto ai tempi) di cui gode [...] in materia di pianificazione urbanistica e cui fa rinvio l'art. 72, quinto comma, della l. reg. 12/2005». Secondo l'Associazione, l'amministrazione comunale, «alla stregua dei principi costituzionali, può “modulare” l'esercizio della libertà di culto nell'ambito del territorio comunale, per esempio attraverso l'individuazione delle aree più idonee, alla integrazione architettonica, ecc.», ma una legge regionale non può assegnare al comune «una potestà di pianificazione urbanistica come strumento per decidere “se” e “quando” individuare un luogo di culto nel territorio comunale sulla base di propri apprezzamenti ampiamente discrezionali». In altre parole, «non può essere conferita al Comune la possibilità di consentire o meno l'esercizio del culto nel territorio comunale (come invece si verifica nei Paesi dove non è riconosciuta la libertà religiosa)»: ai comuni dovrebbe spettare soltanto l'individuazione del luogo più adatto.

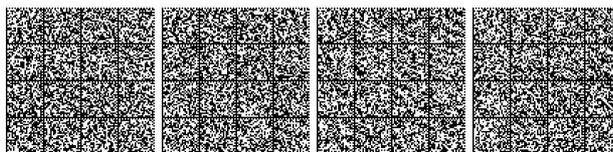
Con la deliberazione n. 39 del 2017, il Comune avrebbe esercitato l'ampia discrezionalità attribuita dall'art. 72, comma 5, della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, ragion per cui la questione sarebbe rilevante.

Quanto alla non manifesta infondatezza, l'Associazione rileva che, secondo la giurisprudenza costituzionale, i principi costituzionali della laicità “positiva” dello Stato e della libertà religiosa condizionano l'esercizio delle potestà urbanistiche. Per questo motivo i poteri di programmazione territoriale non potrebbero «prevaricare rispetto ai principi costituzionali sulla garanzia del culto» e la legislazione regionale non potrebbe penalizzare surrettiziamente l'insediamento delle attrezzature religiose. La giurisprudenza costituzionale imporrebbe di «differenziare con chiarezza l'individuazione di luoghi di culto dalla discrezionalità (che attiene sia all'“an”, che al “quomodo”, che al “quando”) di cui fruisce ordinariamente l'amministrazione comunale nelle scelte in materia di pianificazione urbanistica».

L'Associazione nega la possibilità di un'interpretazione adeguatrice: l'interpretazione dell'art. 72, comma 5, seguita dal Comune di Sesto Calende, sulla cui base è stata sollevata la questione, sarebbe costantemente riscontrabile nella prassi amministrativa lombarda, tanto è vero che nella provincia di Varese sarebbe stato rilasciato un solo permesso per costruire un luogo di culto islamico. Infatti, i membri dell'Associazione, per celebrare il culto, si recano ogni settimana in provincia di Novara.

7.- Il 9 aprile 2019 la Regione Lombardia ha depositato una memoria integrativa. In essa ribadisce l'irrelevanza e l'infondatezza della questione sollevata dal giudice *a quo*.

8.- Il 17 aprile 2019 la Associazione Culturale Islamica Ticinese ha depositato a sua volta una memoria integrativa, in cui, in primo luogo, replica all'eccezione di inammissibilità per irrilevanza, osservando che la norma censurata assume rilievo nel giudizio *a quo* in quanto la sua applicazione comporterebbe il rigetto dei motivi aggiunti per carenza d'interesse. Infatti, il Comune ha respinto la richiesta dell'Associazione in una sede diversa dalla formazione del nuovo PGT, per cui, visto il contenuto dell'art. 72, comma 5, e il decorso del termine di diciotto mesi in esso previsto, la norma censurata «precluderebbe qualsiasi possibilità di risultato utile per l'Associazione ricorrente». Il TAR avrebbe espresso questo concetto osservando che la rilevanza deriva dal fatto che, senza l'avvio del procedimento di approvazione del nuovo PGT, «rimane senza tutela la posizione dell'Associazione».



Nel merito, l'Associazione rileva che la legislazione regionale sulla pianificazione urbanistica non può rendere più difficoltoso l'esercizio del diritto fondamentale di libertà religiosa: eppure questo sarebbe l'effetto della norma censurata, che vincola l'individuazione di luoghi di culto (e non delle altre opere di urbanizzazione secondaria) all'adozione del nuovo PGT. Nel complesso, le norme della Regione Lombardia avrebbero determinato l'«esclusione sistematica di luoghi di culto islamico».

9.- Il 25 settembre 2019 l'Associazione culturale Assalam di Cantù, parte di un processo amministrativo oggetto di sospensione c.d. "impropria" (in attesa della decisione della Corte sulle presenti cause), ha depositato anche in questo giudizio atto di intervento ad adiuvandum.

10.- Il 30 settembre 2019 la Regione Lombardia ha depositato una ulteriore memoria integrativa, in cui ribadisce gli argomenti svolti a sostegno dell'inammissibilità e dell'infondatezza della questione. Inoltre, la Regione osserva che, «non motivando sugli ulteriori profili di ricorso, nonostante la loro priorità logico-giuridica, di fatto il Giudice a quo svincola la proposizione del dubbio di costituzionalità dal nesso di pregiudizialità».

Considerato in diritto

1.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 159 del 2018 il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 72, commi 1 e 2, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi», per contrasto con gli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione.

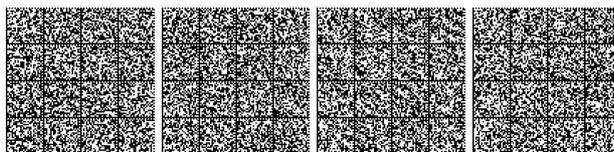
L'art. 72, comma 1, stabilisce che «[l]e aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate nel piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi, dove vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70». Il comma 2 dispone che «[l]'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'articolo 70». Le attrezzature religiose sono identificate dall'art. 71 della stessa legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

Secondo il TAR, i citati commi 1 e 2 dell'art. 72, nel prevedere che, in assenza o comunque al di fuori delle previsioni del piano delle attrezzature religiose (di seguito, *PAR*), i comuni non possano consentire l'apertura di spazi destinati all'esercizio del culto, a prescindere dal contesto e dal carico urbanistico generato dalla specifica opera, violerebbero: a) l'art. 19 Cost., in quanto la possibilità di esercitare collettivamente e in forma pubblica i riti non contrari al buon costume verrebbe a essere subordinata alla discrezionale pianificazione comunale e, quindi, al controllo pubblico; b) l'art. 3 Cost., in quanto le norme censurate eccederebbero lo scopo di assicurare il corretto inserimento sul territorio delle attrezzature religiose e assegnerebbero a queste un trattamento discriminatorio rispetto a quello riservato ad altre attrezzature comunque destinate alla fruizione pubblica, con conseguente violazione «dei fondamentali canoni di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione»; c) l'art. 2 Cost., «stante la centralità del credo religioso quale espressione della personalità dell'uomo, tutelata nella sua affermazione individuale e collettiva».

2.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 172 del 2018, lo stesso TAR Lombardia dubita della legittimità costituzionale del comma 5, secondo periodo, dell'art. 72 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, per contrasto con gli artt. 2, 3, 5, 19, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e sesto comma, e 118, primo comma, Cost.

La disposizione censurata stabilisce che «[i] comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale [...]. Decorso detto termine il piano è approvato unitamente al nuovo PGT».

Secondo il TAR, l'art. 72, comma 5, secondo periodo, in base al quale, una volta decorsi diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, il PAR è approvato unitamente al nuovo piano per il governo del territorio (di seguito, *PGT*), senza «alcun limite alla discrezionalità del Comune nel decidere quando [...] determinarsi a fronte della richiesta di individuazione di edifici o aree da destinare al culto», violerebbe: a) gli artt. 2, 3 e 19 Cost., per l'irragionevole compressione della libertà religiosa dei fedeli, sotto il profilo del loro diritto di trovare spazi da dedicare all'esercizio di tale libertà, in quanto, a seguito della inutile decorrenza del termine di diciotto mesi per l'adozione del PAR, la norma non prevede «alcun intervento sostitutivo», e demanda all'amministrazione comunale



la facoltà di introdurre il piano in sede di revisione o adozione del PGT «senza alcun ulteriore termine» e senza «alcuna disposizione “sanzionatoria”»; b) l'art. 97 Cost., in quanto la mancata previsione di tempi certi di risposta all'istanza dei fedeli, da un lato, contrasterebbe con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa e, dall'altro lato, esprimerebbe «uno sfavore dell'Amministrazione nei confronti del fenomeno religioso», con conseguente violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa; c) l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto la predeterminazione della durata massima dei procedimenti atterrebbe ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, in base all'art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); d) gli artt. 5, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto, una volta decorsi i diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, «la norma regionale condiziona l'adozione del Piano delle attrezzature religiose alla revisione complessiva del piano di governo del territorio», con conseguente ingiustificata compressione dell'autonomia dei comuni.

3.- I due giudizi, riguardando norme sotto più profili connesse e sollevando questioni in parte sovrapponibili, vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.

4.- L'intervento dell'associazione Assalam di Cantù è avvenuto in entrambi i giudizi oltre il termine previsto dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in quanto l'atto di intervento è stato depositato il 25 settembre 2019, ben dopo i venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto introduttivo del giudizio, avvenuta il 14 novembre 2018 per la causa di cui al reg. ord. n. 159 del 2018 e il 5 dicembre 2018 per la causa di cui al reg. ord. n. 172 del 2018. L'intervento è dunque inammissibile in quanto, secondo il costante orientamento di questa Corte, il termine per l'intervento nei giudizi dinanzi a essa è perentorio (tra le molte, sentenze n. 106, n. 90 e n. 78 del 2019).

5.- Venendo all'esame delle questioni sollevate nella prima causa (reg. ord. n. 159 del 2018), occorre innanzitutto precisare il *thema decidendum* sottoposto a questa Corte e affrontare i profili processuali.

Il TAR Lombardia censura i primi due commi dell'art. 72 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005: il comma 2 perché subordina in modo assoluto l'apertura di luoghi di culto alla previa adozione del PAR; il comma 1 perché, «anche dopo l'approvazione del Piano, nessuna attrezzatura è realizzabile al di fuori delle aree a ciò specificamente destinate».

A sostegno delle sue censure il giudice *a quo* sviluppa per le due disposizioni un'argomentazione unica, articolata in riferimento ai tre parametri invocati. In realtà, le due norme censurate presentano un contenuto differenziato e sono in effetti oggetto di distinte doglianze da parte del TAR, che contesta per un verso la subordinazione dei luoghi di culto alla previa approvazione del PAR (prevista al comma 2) e per altro verso il necessario rispetto della zonizzazione operata nel PAR stesso (prescritto al comma 1). Le censure devono dunque essere distinte anche in relazione all'oggetto, e non solo in relazione al parametro.

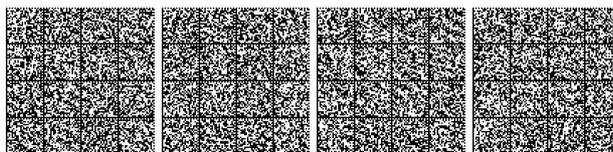
5.1.- Precisato ciò, le questioni relative all'art. 72, comma 1, sono inammissibili per irrilevanza. Il TAR censura infatti il carattere vincolante delle previsioni localizzative del PAR per l'insediamento di qualsivoglia nuova attrezzatura religiosa, ma, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, il PAR non risulta adottato, con la conseguenza che al giudizio stesso è estraneo il tema - anche logicamente, oltre che fattualmente, subordinato al tema della previa esistenza del PAR - della necessaria conformità alla zonizzazione del piano e dunque in esso non viene in rilievo la questione di costituzionalità della norma che la prescrive (art. 72, comma 1).

5.2.- Passando alle questioni proposte con riferimento all'art. 72, comma 2, occorre esaminare, in primo luogo, l'eccezione di irrilevanza sollevata dalla Regione, secondo la quale, mentre il TAR censura la sproporzione tra l'obbligo generalizzato previsto dalla norma, che impone l'esistenza del PAR come condizione per l'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa, e le ipotesi in cui questa consista per esempio in una piccola sala di preghiera, il giudizio *a quo* riguarderebbe invece un luogo di culto potenzialmente frequentabile da un numero non determinato di fedeli e destinato a incidere in modo rilevante e permanente sul tessuto urbano.

L'eccezione non è fondata.

Anche senza entrare nel merito del presupposto di fatto dell'eccezione (cioè, l'asserita rilevante consistenza della dimensione dell'immobile oggetto del giudizio *a quo*), si deve osservare che il TAR non censura l'art. 72, comma 2, solo nella parte in cui si applica ai luoghi di culto di dimensioni modeste, ma chiede una pronuncia ablativa dell'intera disposizione. Il riferimento all'applicazione della norma anche alle «modeste sale di preghiera» è diretto a mettere in evidenza gli effetti irragionevoli della norma stessa, non a limitare il petitum. L'effettiva consistenza della struttura oggetto del giudizio *a quo* non è dunque significativa ai fini della rilevanza delle questioni.

Complessivamente, la motivazione del TAR sulla rilevanza risulta adeguata. Il giudice *a quo* censura l'art. 72, comma 2, cioè esattamente la norma posta alla base del provvedimento di annullamento d'ufficio, impugnato nel giudizio *a quo*. Si sofferma inoltre espressamente sugli effetti della sopravvenuta legge della Regione Lombardia 25 gennaio



2018, n. 5 (Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge), che ha abrogato la legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, argomentando in modo plausibile sulla permanenza della rilevanza delle questioni.

Si può osservare, infine, che la parte dell'atto di rimessione in cui si sollevano le questioni di legittimità costituzionale ha una propria autonomia e delinea in modo chiaro le questioni stesse, mettendone in evidenza la rilevanza ai fini della decisione del quinto motivo di ricorso (l'unico non deciso dal rimettente). Non rilevano dunque in questa sede eventuali profili di non coerenza fra la parte dell'atto di rimessione che solleva le questioni e altri capi della pronuncia in cui vengono respinti gli altri motivi di ricorso, in alcuni casi applicando le disposizioni che il TAR ha poi sottoposto al giudizio di questa Corte.

6.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, proposta in relazione agli artt. 2, 3, primo comma, e 19 Cost., è fondata.

È opportuno, innanzitutto, ricordare la cornice costituzionale in cui si inserisce l'oggetto dei presenti giudizi.

La libertà religiosa garantita dall'art. 19 Cost. è un diritto inviolabile (sentenze n. 334 del 1996, n. 195 del 1993 e n. 203 del 1989), tutelato «al massimo grado» (sentenza n. 52 del 2016) dalla Costituzione. La garanzia costituzionale ha valenza anche «positiva», giacché il principio di laicità che contraddistingue l'ordinamento repubblicano è «da intendersi, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato (sentenze n. 63 del 2016, n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza dello Stato di fronte all'esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità» (sentenza n. 67 del 2017).

Della libertà di religione il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale, che lo stesso art. 19 Cost. garantisce specificamente disponendo che «[t]utti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume». L'esercizio pubblico e comunitario del culto, come questa Corte ha più volte precisato, va dunque tutelato, e va assicurato ugualmente a tutte le confessioni religiose, a prescindere dall'avvenuta stipulazione o meno dell'intesa con lo Stato e dalla loro condizione di minoranza (sentenze n. 63 del 2016, n. 195 del 1993 e n. 59 del 1958).

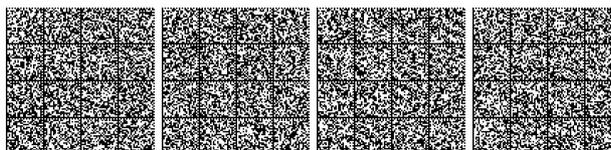
La libertà di culto si traduce anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare (sentenza n. 67 del 2017) e comporta perciò più precisamente un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche cui spetta di regolare e gestire l'uso del territorio (essenzialmente le regioni e i comuni): in positivo - in applicazione del citato principio di laicità - esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose; in negativo, impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell'accesso agli spazi pubblici (sentenze n. 63 del 2016, n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993).

Naturalmente, nel destinare spazi pubblici alle sedi di attività di culto delle diverse confessioni, regioni e comuni devono tener conto della loro presenza nel territorio di riferimento, dal momento che, in questo contesto, il divieto di discriminazione «non vuol dire [...] che a tutte le confessioni debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione» (sentenza n. 63 del 2016).

6.1.- Il quadro costituzionale descritto ha trovato attuazione nella normativa, sia statale che di molte regioni, che garantisce la previsione di adeguati spazi per i luoghi di culto per l'esercizio della libertà religiosa.

Quanto alla disciplina statale, è sufficiente ricordare che, in base all'art. 3 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), i luoghi di culto rientrano tra le «attrezzature di interesse comune» che devono essere previste dagli strumenti urbanistici al fine di soddisfare gli standard fissati dallo stesso decreto. Inoltre, l'art. 16, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), ha confermato che gli oneri di urbanizzazione secondaria riguardano anche «chiese e altri edifici religiosi».

A livello regionale, negli anni Ottanta e Novanta molte regioni hanno dettato norme dirette a riservare alle attrezzature religiose un trattamento differenziato rispetto alle altre opere di urbanizzazione secondaria, al fine di agevolarne la realizzazione, in particolare con la previsione di contributi finanziari (regionali e comunali) e con l'innalzamento della dotazione minima richiesta dalla disciplina statale (così, fra le altre: legge della Regione Liguria 24 gennaio 1985, n. 4, recante «Disciplina urbanistica dei servizi religiosi»; legge della Regione Piemonte 7 marzo 1989, n. 15, recante



«Individuazione negli strumenti urbanistici generali di aree destinate ad attrezzature religiose. Utilizzo da parte dei Comuni del fondo derivante dagli oneri di urbanizzazione»; legge della Regione Campania 5 marzo 1990, n. 9, recante «Riserva di standard urbanistici per attrezzature religiose»).

6.2.- In questo filone si inseriva anche la legge della Regione Lombardia 9 maggio 1992, n. 20 (Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi), che riservava alle attrezzature religiose il 25% della dotazione complessiva di attrezzature per interesse comune e prevedeva, fra l'altro, che in ciascun comune almeno l'8% delle somme riscosse per oneri di urbanizzazione secondaria fosse destinato alla loro realizzazione e manutenzione. Poiché tuttavia tali contributi erano riservati alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni religiose dotate di intesa, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione che li prevedeva, nella parte in cui prescriveva il requisito dell'intesa (sentenza n. 346 del 2002).

La successiva legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), disciplinava poi, agli artt. da 70 a 73, la realizzazione di attrezzature religiose, stabilendo che esse sarebbero state regolate, insieme alle altre attrezzature di interesse pubblico, dal piano dei servizi. Tale normativa è stata oggetto, a partire dal 2006, di varie modifiche, che hanno progressivamente sottoposto l'apertura di luoghi di culto a controlli e limiti sempre più penetranti.

La prima modifica è stata apportata con la legge della Regione Lombardia 14 luglio 2006, n. 12 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 «legge per il governo del territorio»), che ha assoggettato a permesso edilizio i mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche senza opere, «finalizzati alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali» (art. 52, comma 3-*bis*, aggiunto alla legge reg. Lombardia n. 12 del 2005).

Una nuova restrizione è stata introdotta dalla legge regionale 14 marzo 2008, n. 4, recante «Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)», che, aggiungendo il comma 4-*bis* nell'art. 72 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, ha limitato le zone in cui potevano essere realizzate le attrezzature religiose fino all'approvazione del piano dei servizi.

La successiva legge regionale 21 febbraio 2011, n. 3 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2011), ha poi allargato la nozione di attrezzature religiose, comprendendovi «gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali» (art. 71, comma 1, lettera c-*bis*, aggiunta alla legge reg. Lombardia n. 12 del 2005).

È infine intervenuta la legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, oggetto del presente giudizio, che ha dettato una complessa disciplina in materia di attrezzature religiose, modificando l'art. 70 e sostituendo l'art. 72 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

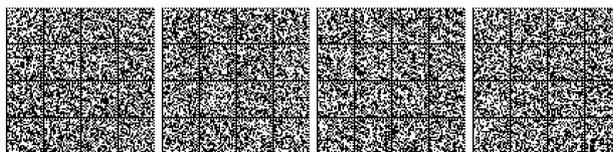
La disciplina del 2015 è stata impugnata, in alcune sue parti, dal Governo, e questa Corte ha deciso il ricorso con la sentenza n. 63 del 2016, fra l'altro dichiarando costituzionalmente illegittimi l'art. 70, commi 2-*bis* (nella parte in cui fissava alcuni requisiti solo per le confessioni non cattoliche senza intesa) e 2-*quater* (che istituiva la consulta regionale), e l'art. 72, comma 4, primo periodo (che prevedeva i pareri relativi ai profili di sicurezza pubblica, nel corso del procedimento di formazione del *PAR*), e comma 7, lettera e) (che richiedeva un impianto di videosorveglianza negli edifici di culto), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

La sentenza n. 63 del 2016 non si è pronunciata nel merito sulle norme qui in esame, poiché i commi 1 e 2 dell'art. 72 non erano stati impugnati dal Governo e l'art. 72, comma 5, è stato oggetto di una pronuncia di manifesta inammissibilità.

6.3.- Così illustrato il contesto di riferimento, si possono ora esaminare le questioni sollevate dal giudice rimettente.

La disposizione censurata (art. 72, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dalla legge reg. Lombardia n. 2 del 2015) subordina l'installazione di tutte le nuove attrezzature religiose al *PAR* (atto separato facente parte del piano dei servizi), che rappresenta a sua volta una novità introdotta dalla stessa legge reg. Lombardia n. 2 del 2015.

Occupandosi della potestà legislativa regionale in tema di edilizia di culto, questa Corte ne ha già chiarito finalità e limiti, affermando che «[l]a legislazione regionale in materia di edilizia di culto “trova la sua ragione e giustificazione - propria della materia urbanistica - nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi” (sentenza n. 195 del 1993)» (sentenza n. 63 del 2016). In questo contesto «la Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a dedicare specifiche disposizioni



per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto e, nell'esercizio di tali competenze, può imporre quelle condizioni e quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure» (sentenza n. 67 del 2017). Nell'esercizio delle sue competenze, tuttavia, il legislatore regionale «non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione», non essendogli consentito in particolare di introdurre «all'interno di una legge sul governo del territorio [...] disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione» (sentenza n. 63 del 2016).

In sintesi dunque, nel regolare, in sede di disciplina del governo del territorio, l'edilizia di culto, le regioni possono perseguire esclusivamente finalità urbanistiche, nell'ambito delle quali deve essere ricondotta anche la necessaria specifica considerazione delle esigenze di allocazione delle attrezzature religiose. In ragione del peculiare rango costituzionale della libertà di culto, inoltre, la stessa disciplina urbanistico-edilizia deve far fronte, con riferimento alle attrezzature religiose, all'ulteriore esigenza della necessaria previsione di luoghi per il loro insediamento, con la conseguenza che essa non può comportare l'esclusione o l'eccessiva compressione della possibilità di realizzare strutture di questo tipo.

In questo quadro, la previsione - ad opera della legislazione regionale in materia di governo del territorio - di uno speciale piano dedicato alle attrezzature religiose, riconducibile al modello della pianificazione urbanistica di settore, non è di per sé illegittima. Non lo è, tuttavia, alla duplice condizione che essa persegua lo scopo del corretto insediamento nel territorio comunale delle attrezzature religiose aventi impatto urbanistico, e che, in questo orizzonte, tenga adeguatamente conto della necessità di favorire l'apertura di luoghi di culto destinati alle diverse comunità religiose (corrispondendo così anche agli standard urbanistici, cioè alla dotazione minima di spazi pubblici).

A tali condizioni non risponde l'art. 72, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, che subordina l'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all'esistenza del PAR. Questa Corte non può non rilevare infatti che tale soluzione legislativa per un verso non consente un equilibrato e armonico sviluppo del territorio e per altro verso finisce con l'ostacolare l'apertura di nuovi luoghi di culto.

A questo riguardo viene in evidenza innanzitutto il carattere assoluto della previsione, che riguarda indistintamente (ed esclusivamente) tutte le nuove attrezzature religiose, a prescindere dal loro carattere pubblico o privato, dalla loro dimensione, dalla specifica funzione cui sono adibite, dalla loro attitudine a ospitare un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque dal loro impatto urbanistico, che può essere molto variabile e potenzialmente irrilevante. L'effetto di tale assolutezza è che anche attrezzature del tutto prive di rilevanza urbanistica, solo per il fatto di avere destinazione religiosa (si pensi a una piccola sala di preghiera privata di una comunità religiosa), devono essere preventivamente localizzate nel PAR, e che, per esempio, i membri di un'associazione avente finalità religiosa non possono riunirsi nella sede privata dell'associazione per svolgere l'attività di culto, senza una specifica previsione del PAR. Al contrario, qualsiasi altra attività associativa, purché non religiosa, può essere svolta senz'altro nella sede sua propria, liberamente localizzabile sul territorio comunale nel solo rispetto delle generali previsioni urbanistiche. In questa prospettiva, la potenziale irrilevanza urbanistica di una parte almeno delle strutture investite dalla previsione contestata rende evidente l'esistenza di un obiettivo ostacolo all'insediamento di nuove strutture religiose.

Va sottolineato inoltre il regime differenziato che, a dispetto dello specifico riconoscimento costituzionale - sopra ricordato - del diritto di disporre di un luogo di esercizio del culto, colpisce solo le attrezzature religiose e non le altre opere di urbanizzazione secondaria, quali per esempio scuole, ospedali, palestre, centri culturali. Si tratta in tutti i casi di impianti di interesse generale a servizio degli insediamenti abitativi che, in maniera non diversa dalle attrezzature religiose, possono presentare maggiore o minore impatto urbanistico in ragione delle loro dimensioni, della funzione e dei potenziali utenti. Il fatto che il legislatore regionale subordini solo le attrezzature religiose al vincolo di una specifica e preventiva pianificazione indica che la finalità perseguita è solo apparentemente di tipo urbanistico-edilizio, e che l'obiettivo della disciplina è invece in realtà quello di limitare e controllare l'insediamento di (nuovi) luoghi di culto. E ciò qualsiasi sia la loro consistenza, dalla semplice sala di preghiera per pochi fedeli al grande tempio, chiesa, sinagoga o moschea che sia.

In conclusione, la compressione della libertà di culto che la norma censurata determina, senza che sussista alcuna ragionevole giustificazione dal punto di vista del perseguimento delle finalità urbanistiche che le sono proprie, si risolve nella violazione degli artt. 2, 3, primo comma, e 19 Cost.

7.- Passando a esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, occorre soffermarsi in primo luogo sulle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Lombardia.



7.1.- Secondo la Regione Lombardia, la questione è irrilevante innanzitutto perché l'atto impugnato davanti al giudice rimettente non farebbe riferimento alla previsione censurata (art. 72, comma 5), che non troverebbe dunque applicazione nel giudizio *a quo*.

Sebbene sia vero che l'atto impugnato non menziona l'art. 72, comma 5, e che esso si pronuncia su un'osservazione presentata nel procedimento di approvazione del PGT, l'eccezione di irrilevanza non è fondata. Il TAR infatti non si limita a contestare la discrezionalità delle scelte urbanistiche affidate ai comuni in relazione al quando deliberare sulle istanze di individuazione di un luogo di culto, ma precisa espressamente che, nel caso di specie, viene in rilievo il secondo periodo dell'art. 72, comma 5, e la necessità, in esso prevista, che il PAR venga approvato «unitamente al nuovo PGT», con la conseguenza che resterebbero incerti e aleatori i tempi di risposta sull'istanza degli interessati, dato che, secondo il TAR, «l'Amministrazione non ha alcun obbligo di avviare il procedimento di revisione del PGT, per individuare le aree destinate a luogo di culto». E, in effetti, il baricentro delle questioni sollevate è proprio quello della necessaria approvazione del PAR contestualmente al nuovo PGT.

Ciò precisato, la motivazione offerta dal rimettente sulla rilevanza delle questioni investe due distinti profili.

Innanzitutto, è valorizzato il fatto che nel primo dei motivi aggiunti la ricorrente in due punti lamenta l'illegittimità del diniego perché, nella sua parte finale, la delibera impugnata afferma che «ogni determinazione in tal senso sarà oggetto di successiva ed ulteriore verifica in sede di futuro aggiornamento del PGT», come prescritto proprio all'art. 72, comma 5, secondo periodo. In secondo luogo, dopo aver affermato che l'art. 72, comma 5, vigente dal 2015, trova applicazione nel procedimento oggetto del giudizio *a quo* (iniziato con un'osservazione al PGT presentata nel 2011), il TAR osserva che, in base all'art. 72, comma 5, secondo periodo, «senza l'avvio del nuovo Piano del Governo del Territorio rimane senza tutela la posizione dell'Associazione: in tal senso è quindi innegabile la rilevanza della questione nel caso di specie».

Secondo il rimettente, pertanto, da un lato la legittimità dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, condiziona la legittimità del rinvio, operato dal provvedimento impugnato, al futuro aggiornamento del PGT, dall'altro la questione è comunque rilevante perché il Comune non avrebbe potuto accogliere l'istanza senza avviare il procedimento per il nuovo PGT, a causa del vincolo discendente dall'art. 72, comma 5, secondo periodo.

La motivazione fornita sulla rilevanza è dunque sufficiente e plausibile.

7.2.- La seconda eccezione di inammissibilità è sviluppata dalla Regione Lombardia nella memoria depositata il 30 settembre 2019, nella quale lamenta che, «non motivando sugli ulteriori profili di ricorso, nonostante la loro priorità logico-giuridica, di fatto il Giudice *a quo* svincola la proposizione del dubbio di costituzionalità dal nesso di pregiudizialità».

In realtà il TAR rimettente afferma espressamente, basandosi sull'ordine dei motivi aggiunti fissato dalla stessa ricorrente, che la seconda censura può essere esaminata solo dopo aver deciso sulla prima, e poi argomenta (come appena visto) sulla rilevanza della questione di costituzionalità relativa all'art. 72, comma 5, ai fini della decisione del primo dei motivi aggiunti.

È comunque il caso di ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è sindacabile l'ordine di esame delle questioni seguito dal rimettente, qualora esso si sviluppi in modo non implausibile (ad esempio, sentenze n. 120 del 2019 e n. 125 del 2018).

Nemmeno questa eccezione, dunque, è fondata.

8.- Nel merito, anche la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 72, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3 e 19 Cost., è fondata.

Come visto, la norma censurata stabilisce che, decorso il termine di diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, il PAR «è approvato unitamente al nuovo PGT», il che significa che - come del resto precisato, con riferimento alla previsione in esame, anche nella circolare n. 3 del 20 febbraio 2017, recante gli indirizzi per l'applicazione della suddetta legge regionale - il PAR non può essere approvato «separatamente da un nuovo strumento di pianificazione urbanistica (PGT o variante generale)».

Seguendo un modello diffuso nella legislazione urbanistica regionale più recente, anche il legislatore regionale lombardo ha previsto un piano urbanistico comunale, denominato PGT, che si articola in tre atti: documento di piano, piano dei servizi e piano delle regole (art. 7 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005). Il documento di piano ha un contenuto ricognitivo-conoscitivo e determina gli obiettivi e le politiche di sviluppo del territorio. Esso ha validità quinquennale ed è sempre modificabile (art. 8 della citata legge regionale). Il piano dei servizi serve ad assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, non ha termini di validità ed



è sempre modificabile (art. 9 della stessa legge regionale). Infine, il piano delle regole ha i diversi contenuti indicati nell'art. 10 della legge regionale in questione, e anch'esso non ha termini di validità ed è sempre modificabile (art. 10, comma 6). Il complesso procedimento di approvazione degli atti costituenti il PGT è regolato dall'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005; la stessa disciplina si applica «anche alle varianti agli atti costituenti il PGT» (art. 13, comma 13).

La contestualità di approvazione del PAR e del nuovo PGT (o di una sua variante generale), imposta dall'art. 72, comma 5, secondo periodo, fa sì che le istanze di insediamento di attrezzature religiose siano destinate a essere decise in tempi del tutto incerti e aleatori, in considerazione del fatto che il potere del comune di procedere alla formazione del PGT o di una sua variante generale, condizione necessaria per poter adottare il PAR (a sua volta condizione perché la struttura possa essere autorizzata), ha per sua natura carattere assolutamente discrezionale per quanto riguarda l'an e il quando dell'intervento.

La norma censurata, ostacolando la programmazione delle attrezzature religiose da parte dei comuni (a loro volta condizionati nell'esercizio della loro autonomia amministrativa in materia urbanistica, su cui, da ultimo, sentenza n. 179 del 2019), determina una forte compressione della libertà religiosa (che può addirittura spingersi fino a negare la libertà di culto), senza che a ciò corrisponda alcun reale interesse di buon governo del territorio. Secondo le regole generali, infatti, la realizzazione di un impianto di interesse pubblico che richieda la modifica delle previsioni di piano si può tradurre in una semplice variante parziale. E comunque, quand'anche la previsione del nuovo impianto possa richiedere una riconsiderazione dell'intero ambito interessato, la valutazione in concreto dell'impatto della nuova struttura sul contesto circostante spetterebbe in via esclusiva al comune. La previsione ad opera della legge regionale della necessaria e inderogabile approvazione del PAR unitamente all'approvazione del piano che investe l'intero territorio comunale (il PGT o la sua variante generale) è dunque ingiustificata e irragionevole, e tanto più lo è in quanto riguarda l'installazione di attrezzature religiose, alle quali, come visto, in ragione della loro strumentalità alla garanzia di un diritto costituzionalmente tutelato, dovrebbe piuttosto essere riservato un trattamento di speciale considerazione.

È significativo che per gli altri impianti di interesse pubblico la legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 non solo non esiga la variante generale del PGT ma non richieda neppure sempre la procedura di variante parziale, visto che «[l]a realizzazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, diverse da quelle specificamente previste dal piano dei servizi, non comporta l'applicazione della procedura di variante al piano stesso ed è autorizzata previa deliberazione motivata del consiglio comunale» (art. 9, comma 15, della citata legge regionale).

Anche nel caso dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, si deve concludere che la disposizione censurata determina una limitazione dell'insediamento di nuove attrezzature religiose non giustificata da reali esigenze di buon governo del territorio e che essa, dunque, comprimendo in modo irragionevole la libertà di culto, viola gli artt. 2, 3 e 19 Cost.

9.- A seguito dell'accoglimento delle censure esaminate, le questioni riferite all'art. 97, all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e agli artt. 5, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost. restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

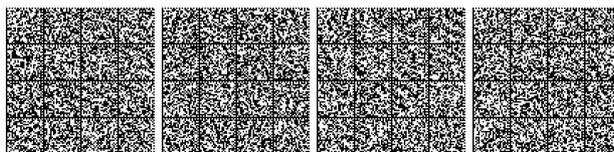
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili gli interventi spiegati dall'Associazione culturale Assalam di Cantù nei giudizi indicati in epigrafe;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015;



4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, in riferimento agli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione, con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 159 del 2018.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190254

N. 255

Sentenza 4 novembre - 5 dicembre 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Sanità pubblica - Attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise - Nomina quale commissario *ad acta* di persona diversa dal Presidente della Giunta regionale - Conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Molise avverso la relativa delibera del Consiglio dei ministri - Denunciata lesione dei principi di ragionevolezza, buon andamento, leale collaborazione e legittimo affidamento, nonché delle attribuzioni regionali in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza - Spettanza allo Stato della scelta adottata.

- Delibera del Consiglio dei ministri 7 dicembre 2018.
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120.

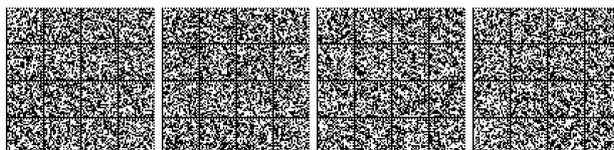
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, promosso dalla Regione Molise con ricorso notificato il 5-8 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 6 febbraio 2019, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Franco Modugno;

udito l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Molise e gli avvocati dello Stato Leonello Mariani e Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Molise ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, lamentando che non sarebbe spettata a quest'ultimo e, per esso, al Consiglio dei ministri, l'adozione della delibera del 7 dicembre 2018, recante la nomina del dott. Angelo Giustini a commissario ad acta e della dott.ssa Ida Grossi a sub-commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, e chiedendo, di conseguenza, il suo annullamento.

La ricorrente ritiene, infatti, che la delibera censurata sarebbe stata adottata in violazione degli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione e legittimo affidamento e, pertanto, sarebbe lesiva, per una pluralità di motivi, delle proprie attribuzioni costituzionali.

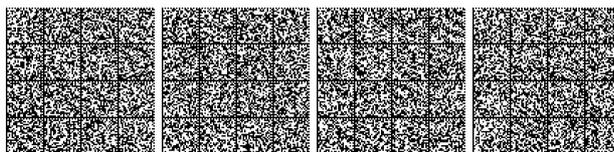
In subordine, chiede a questa Corte di dichiarare, «previa eventuale rimessione della questione di legittimità costituzionale innanzi a se stessa, [...] l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 395, della l. n. 232 del 2016 e 2, comma 84-bis, della l. n. 191 del 2009, nella formulazione vigente *ratione temporis*».

1.1.- La ricorrente sottolinea come per le Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, quali, da oltre un decennio, la Regione Molise, viveva un regime per il quale: per un verso, il Consiglio dei ministri dovesse nominare commissario ad acta il Presidente della Regione; per l'altro, solo in caso di dimissioni o di impedimento del Presidente della Giunta, il Consiglio dei ministri avrebbe potuto nominare un altro Commissario ad acta fino all'insediamento del nuovo Presidente della Regione o alla cessazione della causa di impedimento. Inoltre, parte ricorrente sottolinea come la normativa sul commissariamento abbia una struttura tendenzialmente duale, nella quale il sub-commissario «rappresenta la componente squisitamente tecnica, mentre il commissario - da individuarsi nella persona del Presidente della Regione interessata - costituisce l'elemento di raccordo politico-decisionale con l'istituzione regionale».

La Regione ricorda le modifiche normative che si sono succedute in materia e rileva come la regola della nomina automatica del Presidente della Regione a commissario ad acta, sancita dall'art. 2, commi 79, 83, 84 e 84-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», sia stata in un primo tempo superata dall'art. 1, comma 569, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)». Con l'intervento del 2014, il legislatore ha introdotto infatti la regola dell'incompatibilità tra la nomina a commissario ad acta e l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione commissariata e, di conseguenza, ha modificato i commi 79, 83, 84 e 84-bis, in sostanza eliminando il riferimento al Presidente della Regione in essi contenuto.

Successivamente, tuttavia, il legislatore è intervenuto nuovamente con l'art. 1, comma 395, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), superando la regola dell'incompatibilità introdotta pochi anni prima, e ha statuito che alle Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 non si applicassero le disposizioni cui all'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014.

1.2.- Alla luce di tali premesse, la Regione Molise ritiene che la delibera censurata sarebbe lesiva delle proprie attribuzioni costituzionali, in quanto il Consiglio dei ministri avrebbe esercitato un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge «così integrando un'ipotesi di palese “carezza di potere in concreto”». Secondo la Regione,



poi, il tono costituzionale del conflitto non verrebbe meno in ragione del fatto che l'atto sia viziato anche per violazione di legge, fatta valere dinnanzi al competente giudice amministrativo. Tale conclusione, a parere della ricorrente, troverebbe conforto nella stessa giurisprudenza costituzionale (si richiama la sentenza n. 10 del 2017), la quale distingue i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo da quelli in cui l'atto sia viziato anche per contrasto con le norme attributive di competenza costituzionale, non avendo rilievo alcuno, in tale caso, che l'atto sia impugnato anche in sede giurisdizionale.

1.3.- Nel primo motivo di ricorso, la Regione Molise preliminarmente chiarisce che ad essere censurata non è tanto la violazione di legge, quanto la omessa valutazione in concreto di una «pluralità di elementi coesenziali al corretto esercizio dei poteri sostitutivi demandati dal Governo nei confronti delle Regioni in piano di rientro».

La ricorrente, nello specifico, lamenta che la delibera oggetto del conflitto, in assenza di un'attenta valutazione sullo stato di avanzamento del piano di rientro, avrebbe determinato, senza valide ragioni costituzionali e in violazione del principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione, nonché degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., una compressione delle competenze sia legislative sia amministrative della Regione nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica»; la stessa delibera avrebbe altresì soppresso, peraltro senza perseguire alcun interesse meritevole di tutela, il collegamento istituzionale tra la struttura commissariale e l'amministrazione regionale.

La delibera avrebbe omesso, infatti, una concreta valutazione di una serie di profili ritenuti rilevanti (l'opportunità di conferire l'incarico ad un soggetto che permettesse un confronto con l'amministrazione regionale grazie alla coincidenza di incarichi in capo alla stessa persona, fatto questo supportato anche dal parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, contenuto nella nota 2018/104/SRFS/C7; lo stato di avanzamento del piano di rientro dal deficit sanitario, evidenziando come per il 2017 il punteggio della griglia dei livelli essenziali di assistenza - pari a 167 - si colloca di sopra dalla soglia di adempienza, dato che il livello di sufficienza è «pari al valore di >160»; gli effetti che il grave ritardo accumulato dal Governo nella nomina del commissario ad acta avrebbe sul sistema sanitario regionale), al punto da risultare irragionevolmente punitiva nei confronti della Regione, poiché avrebbe compromesso ulteriormente l'autonomia regionale senza prendere in considerazione l'opzione migliore per la Regione Molise.

Alla luce di dette ragioni, la delibera oggetto del conflitto risulterebbe in tal modo palesemente irragionevole, poiché rallenterebbe il percorso di risanamento, e si porrebbe in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò avrebbe dirette ripercussioni sulle competenze legislative e amministrative costituzionalmente riconosciute alla Regione dagli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., poiché il commissariamento impedirebbe di esercitarle.

1.4.- Nel secondo motivo di ricorso, la Regione lamenta la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali, determinata dalla violazione della disciplina costituzionale dell'esercizio dei poteri sostitutivi e del principio di leale collaborazione in cui la delibera sarebbe incorsa.

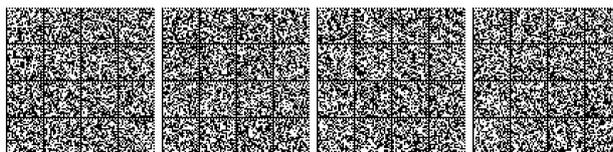
Richiamando alcuni precedenti di questa Corte (sentenze n. 171 del 2015 e n. 56 del 2018), in forza dei quali il potere sostitutivo deve attivarsi solo in caso di accertata inerzia delle Regioni e nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, viene denunciata la compressione dello spazio di autonomia regionale nel procedimento di rientro dal deficit sanitario. Compressione che, peraltro, sarebbe avvenuta senza verificare né se la misura fosse proporzionata e necessaria, né se vi fosse un'inerzia nel dare attuazione al piano di rientro. Si mette in evidenza, poi, come la delibera sia stata adottata senza «neppure richiedere o acquisire il parere» della Regione, che sarebbe invece imposto dall'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009.

La ricorrente afferma, inoltre, che il mancato rispetto della disciplina costituzionale in materia di poteri sostitutivi si rifletterebbe sulle attribuzioni conferite alla Regione dagli artt. 117, terzo comma, in riferimento alla tutela della salute, e 118 Cost., al punto che la Regione non avrebbe alcun ruolo nella struttura commissariale, mentre il principio di leale collaborazione e l'art. 120 Cost. imporrebbero che le Regioni siano specificamente ed individualmente coinvolte in modo da poter far valere le proprie ragioni.

1.5.- Con il terzo motivo di ricorso, la Regione si duole, invece, della lesione del principio del legittimo affidamento, affermando che la «legittima aspettativa di continuità» dell'incarico di commissario ad acta al Presidente della Regione sarebbe stata «frustrata senza alcuna ragione giustificativa».

La ricorrente, da un lato, afferma che la propria aspettativa fosse «certamente consolidata», poiché non vi era stata alcuna modifica normativa astrattamente idonea ad incidere sulla propria posizione, e, dall'altro, lamenta la mancanza di una «(reale) valutazione degli interessi pubblici», operata dal Consiglio dei ministri e tale da poter, quanto meno, motivare «la frustrazione del legittimo affidamento riposto dalla Regione nella situazione esistente».

1.6.- Con il quarto motivo di ricorso, la ricorrente denuncia la violazione degli artt. 81 e 97 Cost., in riferimento alle attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica» ex artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché in riferimento al principio di leale collaborazione.



La scelta di nominare un soggetto diverso dal Presidente della Giunta avrebbe gravato, infatti, la Regione di ulteriori oneri, i quali sarebbero oltretutto ingiustificati e non conformi al criterio di economicità desumibile dalle disposizioni costituzionali invocate, in considerazione del fatto che il Presidente della Giunta avrebbe potuto adempiere all'incarico «in tempi più stretti, in ragione dell'approfondita conoscenza della realtà sulla quale intervenire, e senza costi».

1.7.- La Regione, infine, in via subordinata chiede che questa Corte dichiari (previa autorimessione) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, e dell'art. 2, comma 84-*bis*, della legge n. 191 del 2009, nella formulazione vigente *ratione temporis*, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., nonché del principio di leale collaborazione e degli artt. 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost.

Secondo la ricorrente, ove si dovesse ritenere che dalle disposizioni legislative richiamate derivi l'impossibilità di nominare il Presidente della Giunta commissario ad acta, esse dovrebbero essere dichiarate incostituzionali (previa autorimessione della questione di legittimità costituzionale), con conseguente illegittimità derivata della delibera impugnata. Secondo questa prospettiva, tutti i motivi di ricorso adottati dalla Regione si tramuterebbero in altrettanti motivi di incostituzionalità, poiché: si escluderebbe il rappresentante della Regione dalla struttura commissariale senza una previa valutazione, da parte dello Stato, sull'avanzamento del piano di rientro dal deficit sanitario; verrebbe impedita la nomina quale commissario ad acta del Presidente della Giunta mediante un automatismo irragionevole e contraddittorio con le finalità del piano di rientro; si impedirebbe alla Regione di mantenere spazi di autonomia e di partecipazione procedimentale nell'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato; si determinerebbero, infine, ulteriori spese, irragionevoli e non necessarie, a carico del sistema sanitario regionale.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il 20 marzo 2019.

2.1.- In via preliminare, la difesa dello Stato chiede di dichiarare inammissibile il conflitto. Eccependo in primo luogo, il difetto di interesse attuale e concreto all'impugnativa, in forza delle modifiche recate dall'art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136. Tali norme prevedono, infatti, da un lato, che gli incarichi istituzionali presso la Regione commissariata sono incompatibili con la nomina di commissario ad acta; dall'altro, che nel regime di incompatibilità rientrano anche gli incarichi commissariali in atto, a qualunque titolo affidati a soggetti interni all'amministrazione regionale, alla data di entrata in vigore della modifica normativa.

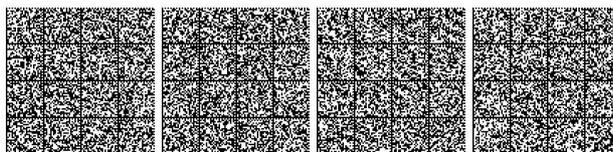
Si sostiene, infatti, che in ragione dell'incompatibilità introdotta da tali norme (la quale si estende agli incarichi commissariali in atto alla data di entrata in vigore della modifica normativa), la Regione Molise non trarrebbe utilità alcuna dall'eventuale pronuncia favorevole di questa Corte, in quanto il Consiglio dei ministri non potrebbe, comunque sia, procedere alla nomina auspicata.

In secondo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile perché difetterebbe del "tono" costituzionale.

Per un verso, la Regione sarebbe carente della legittimazione a ricorrere avverso la delibera in contestazione, perché espressione dell'esercizio del potere sostitutivo, di competenza esclusiva statale; il che escluderebbe che la ricorrente possa essere titolare di una posizione soggettiva giuridica attiva, in base alla quale poter pretendere la nomina del proprio Presidente *pro tempore* quale commissario ad acta. Per l'altro, la delibera - espressione del potere sostitutivo dello Stato - non sarebbe invasiva della sfera di competenza costituzionalmente riservata alle Regioni. Non sussistendo, pertanto, violazione delle norme costituzionali a presidio del riparto di competenza, le violazioni di norme ordinarie denunciate dalla ricorrente sarebbero irrilevanti e il conflitto, di conseguenza, inammissibile.

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, comunque sia, infondato il conflitto, poiché non sarebbe sussistito alcun obbligo in capo al Consiglio dei ministri di nominare commissario ad acta il Presidente della Giunta regionale.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infatti, già nell'art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge n. 191 del 2009, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014, non si sarebbe configurato un obbligo per lo Stato di nominare il Presidente della Giunta commissario ad acta. Si sostiene, infatti, che, pur volendo ammettere che il comma 79 di tale articolo prevedesse espressamente tale eventualità, i successivi commi 83 e 84 statuivano, rispettivamente, che in caso di perdurante inadempienza degli obblighi derivanti dal piano di rientro o in caso di inadempimento del Presidente della Giunta, il Consiglio dei ministri avrebbe potuto, in attuazione dell'art. 120 Cost., nominare commissario un soggetto diverso. L'incompatibilità - continua l'Avvocatura - in un primo tempo introdotta dalla legge n. 190 del 2014, tanto per i commissariamenti disposti ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, quanto per quelli ex art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge n. 191 del 2009, sarebbe stata superata, con le modifiche introdotte dall'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, solo per i primi e non per i secondi; si aggiunge, infine, che il venir meno della incompatibilità non avrebbe potuto, in ogni caso, equivalere all'obbligo di nominare commissario ad acta il Presidente della Giunta regionale.



2.3.- Ripercorsa l'evoluzione legislativa in materia, l'Avvocatura generale dello Stato afferma che, seppur originariamente il commissariamento della Regione Molise fosse stato predisposto ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, già a partire dal gennaio del 2012 sarebbe «“transitato” nella sfera di applicazione dell'art. 2 della l. n. 191/2009».

Ciò troverebbe conferma nell'ulteriore circostanza che solo pochi mesi dopo, nel giugno del 2012, a causa del perdurare della situazione di grave disavanzo strutturale, è stato nominato commissario ad acta un soggetto diverso dal Presidente della Giunta, in espresso richiamo alla procedura stabilita dall'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009. Disposizione, peraltro, richiamata nella stessa delibera contestata.

Su tali basi la difesa dello Stato ritiene che l'incompatibilità in un primo tempo introdotta dalla legge n. 190 del 2014, tanto per i commissariamenti disposti ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, quanto per quelli ex art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge n. 191 del 2009, sarebbe stata superata, mediante le modifiche introdotte con la legge n. 232 del 2016, solo per i primi e non per i secondi.

L'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016 ha abrogato, infatti, il solo comma 570, il quale estendeva l'incompatibilità ai commissariamenti ex art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, e non anche il comma 569, che, invece, si applicava ai commissariamenti ex art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge n. 191 del 2009. Rispetto ai commissariamenti sorti in forza di tale fonte sarebbe stata pienamente operante, pertanto, l'incompatibilità tra Presidente della Giunta regionale e commissario ad acta. Con la conseguenza, così si conclude, che con la delibera consiliare del 7 dicembre del 2018 non si sarebbe potuto procedere alla nomina del Presidente della Regione quale commissario ad acta, poiché il Consiglio dei ministri «era tenuto - come imposto dalla legge ed esattamente come ha fatto - ad orientare la propria scelta su di un soggetto diverso», in quanto - come si è già ricordato - la Regione Molise dovesse intendersi commissariata ai sensi dell'art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge n. 191 del 2009.

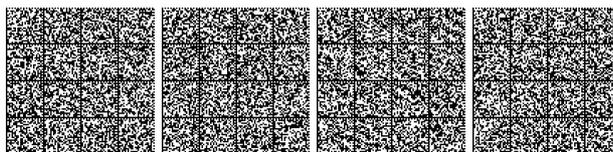
2.4.- In via subordinata, l'Avvocatura generale dello Stato deduce l'infondatezza del ricorso, anche per il caso in cui si ritenesse che la Regione Molise sia commissariata ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 e, quindi, anche a voler reputare che, nel caso di specie, non potesse trovare applicazione l'incompatibilità *ex lege* fra l'incarico di Presidente della Giunta regionale e quello di commissario ad acta.

Si sostiene, infatti, che, prima dell'incompatibilità sancita dalla legge n. 190 del 2014, né il comma 83 né il comma 84-*bis*, dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, «imponessero necessariamente» la nomina del Presidente della Giunta regionale quale commissario ad acta. Quanto al comma 83, questo avrebbe previsto, «su un piano di assoluta alternatività», la nomina a commissario ad acta anche di un soggetto diverso dal Presidente della Giunta o, comunque sia, «esterno alla compagine regionale». Rispetto al comma 84-*bis*, il quale si ritiene, comunque sia, non applicabile al caso di specie, questo si limita ad apprestare una soluzione normativa di emergenza: individuerebbe, infatti, nell'inse-diamento del nuovo Presidente della Giunta regionale il solo termine finale di durata del commissariamento temporaneo. In altri termini, non condizionerebbe, «una volta cessato l'impedimento o ricostituito l'organo regionale, il potere di scelta del Governo il quale, ai fini dell'individuazione della persona del nuovo commissario ad acta», godrebbe della stessa libertà esercitabile al momento dell'affidamento iniziale dell'incarico.

2.5.- Riguardo agli altri motivi di ricorso la difesa dello Stato afferma che essi, «ancor prima che infondati», sarebbero «del tutto privi di “tono costituzionale”», risolvendosi in semplici vizi di legittimità, in quanto tali di competenza del giudice amministrativo.

2.5.1.- In primo luogo, la delibera non potrebbe ritenersi non adeguatamente motivata, poiché quest'ultima, rientrando fra gli atti di alta amministrazione, è espressione di «un'amplissima discrezionalità che si traduce in un obbligo motivazionale estremamente contenuto». In buona sostanza - così continua la difesa statale - l'obbligo di esternazione delle ragioni, in linea con quanto concretamente avvenuto, si ridurrebbe alle sole indicazioni in positivo delle norme di legge da applicare e dei requisiti per il conferimento dell'incarico. Un particolare sforzo motivazionale sarebbe, al contrario, risultato necessario nell'ipotesi in cui la scelta fosse ricaduta su un «soggetto intraneo alla struttura istituzionale», sia per il generale disfavore espresso dall'ordinamento verso il cumulo degli incarichi, sia in ragione della particolare situazione in cui verserebbe la sanità molisana. In secondo luogo e proprio alla luce di tale gravità - la quale troverebbe conferma nel programma operativo straordinario che, a seguito della sottoscrizione di uno specifico accordo con la Regione Molise, ha trovato riconoscimento nell'art. 34-*bis* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 96 - la scelta di un soggetto estraneo all'apparato amministrativo regionale dovrebbe bensì considerarsi opportuna.

2.5.2.- La situazione in cui verserebbe la sanità molisana renderebbe non sussistente neppure la violazione del legittimo affidamento lamentata dalla ricorrente. Doglianza che sarebbe priva di fondamento anche dal punto di vista giuridico: pur volendo ammettere, infatti, che non sussistesse la (più volte richiamata) incompatibilità nella nomina del



Presidente della Giunta regionale, non vi sarebbe stato alcun obbligo giuridico sul quale fondare il legittimo affidamento dell'incarico al neoeletto Presidente della Regione.

2.5.3.- Non sarebbe configurabile neppure la denunciata irrazionalità e antieconomicità della scelta statale, la quale, nell'affidare la funzione di commissario ad acta ad un soggetto estraneo all'amministrazione regionale, avrebbe aggravato la situazione economico-finanziaria della Regione, chiamata a sopportarne i relativi oneri. Sostiene l'Avvocatura generale dello Stato che, da un lato, «non dipenderà certo dal compenso» la cui erogazione grava sulla Regione «il successo o meno dell'attività di riequilibrio economico-finanziario»; dall'altro, l'onere, ritenuto «giustificato e pienamente compatibile» dal legislatore, proprio in forza dell'esplicita previsione normativa, non può essere invocato «a motivo di illegittimità della decisione in proposito assunta».

2.5.4.- Senza fondamento sarebbero anche le doglianze sulla violazione del principio di leale collaborazione. Principio, quest'ultimo, che atterrebbe alla fase precedente il commissariamento: ciò che costituisce oggetto di condivisione e codecisione sarebbero cioè il piano di rientro dal disavanzo sanitario e le misure per farvi fronte. Il commissariamento, invece, in quanto espressione del potere sostitutivo, competerebbe in via esclusiva allo Stato, il quale lo esercita con le garanzie previste dalla Costituzione e dalla normativa di riferimento. A tal fine, l'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009 contempla l'audizione della Regione interessata, obbligo che - sostiene la difesa dello Stato - sarebbe stato puntualmente espletato, come risulterebbe dal «corpo della contestata deliberazione».

2.5.5.- Infine, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che deve dichiararsi inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione di legittimità costituzionale proposta, in via subordinata, dalla ricorrente.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infatti, entrambe le disposizioni sarebbero estranee alla materia dell'incompatibilità. Per un verso, l'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, «non escludeva certo che il presidente della regione fosse nominato commissario ad acta». Tale previsione normativa, infatti, stabilendo che «le disposizioni di cui al comma 569 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, [...] non si applicano alle regioni commissariate ai sensi dell'articolo 4, comma 2 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159», avrebbe consentito la nomina a commissario ad acta dei Presidenti delle Regioni commissariate ai sensi di quest'ultima disposizione (essendo, invece, ancora presente l'incompatibilità per le Regioni commissariate ai sensi dell'art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge n. 191 del 2009). Per l'altro, la previsione di cui all'art. 2, comma 84-bis, limitandosi «a stabilire che, in caso di impedimento del presidente della regione nominato commissario ad acta, il Consiglio dei Ministri avrebbe nominato un commissario ad acta fino alla cessazione della causa di impedimento», sarebbe «totalmente anodina quanto all'individuazione del soggetto destinato ad essere nominato commissario ad acta una volta cessata la causa di impedimento».

3.- Con la memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa della Regione Molise risponde puntualmente alle eccezioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri nel suo atto di costituzione.

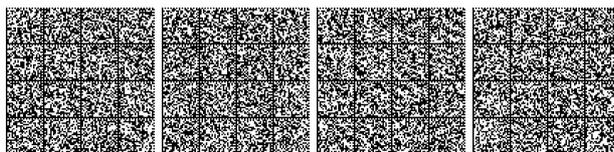
3.1.- Secondo la ricorrente non potrebbe trovare accoglimento l'eccezione di difetto di interesse attuale e concreto al ricorso, causato dall'introduzione dell'art. 25-septies del d.l. n. 119 del 2018.

Richiamando la sentenza di questa Corte n. 198 del 2017, si ricorda che l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato non farebbe venir meno l'interesse all'accertamento del riparto di competenze.

Quand'anche - così conclude la Regione Molise - la norma di legge dovesse uscire indenne dal controllo di costituzionalità e la doverosità della nomina del Presidente della Giunta regionale dovesse valere solo per uno spatium temporis limitato, l'interesse della Regione non verrebbe meno, ma sarebbe soltanto inciso nella misura; si ritiene, tuttavia, che «un interesse ridotto nella misura» sarebbe «pur sempre un interesse costituzionalmente e processualmente protetto».

3.2.- Per quanto riguarda l'eccezione di inammissibilità per carenza di legittimazione attiva, la difesa regionale sostiene che sarebbe proprio la titolarità di sfere di competenza costituzionalmente garantite a dare titolo alla Regione di lamentare «l'invasione, l'interferenza o la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali». Ciò perché motivo della doglianza non sarebbe la mancata nomina del proprio Presidente, bensì la lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione, causata dall'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge.

In merito all'eccezione di inammissibilità per l'assenza di tono costituzionale, la ricorrente precisa che non avrebbe messo in dubbio la spettanza del potere sostitutivo al Governo, bensì avrebbe denunciato l'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuitogli dalla legge, andando ad integrare un'ipotesi di carenza di potere in concreto, la quale sarebbe idonea a conferire tono costituzionale al conflitto. Tale pregiudizio sarebbe direttamente riconducibile «all'autonoma attitudine lesiva della Delibera impugnata e non (soltanto) al modo erroneo in cui da essa è stata applicata la legge». Da ciò deriverebbe che il tono costituzionale non verrebbe meno dall'aver impugnato la delibera in contestazione anche davanti alla giurisdizione amministrativa.



3.3.- Chiarite le ragioni per le quali il conflitto sarebbe «certamente ammissibile», la Regione Molise risponde puntualmente alle deduzioni della difesa statale.

3.3.1.- Innanzitutto la ricorrente, nel contestare la ricostruzione normativa proposta dalla difesa dello Stato, ritiene che non vi sarebbe stata alcuna «inalveazione» del procedimento nell'ambito della disciplina di cui alla l. n. 191 del 2009», poiché quest'ultima si sarebbe aggiunta, senza abrogarla, a quella dettata dall'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007. In forza dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, le specifiche procedure stabilite da tale legge avrebbero, infatti, potuto trovare applicazione ai commissariamenti (fra cui quello della Regione Molise) attivati in forza dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 e, pertanto, a tale disposizione continuerebbero ad essere ascritti questi ultimi.

Ciò sarebbe confermato dalla circostanza che le delibere di nomina del Commissario ad acta, successive alla presunta inalveazione nella disciplina introdotta dalla legge n. 191 del 2009, continuerebbero, da un lato, a far riferimento espresso all'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 e, dall'altro, esse non menzionerebbero neppure l'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009, il quale attribuisce al Consiglio dei ministri il potere di nominare il Presidente della Regione o di un altro soggetto.

3.3.2.- La ricorrente, inoltre, ritiene che non coglierebbe nel segno la difesa dello Stato quando afferma che l'art. 2, comma 84-bis, della legge n. 191 del 2009, non avrebbe portata decisiva nella vicenda, poiché, al contrario, darebbe conferma che, nel quadro normativo riferibile *ratione temporis* alla delibera in contestazione, si dava «assolutamente per scontato che il Presidente della Regione [fosse], sempre, anche Commissario ad acta».

Infine la difesa regionale ribadisce che, in forza dell'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, con il quale si sarebbe derogato alla regola dell'incompatibilità sancita dall'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014 in riferimento ai commissariamenti sorti in forza dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, per la Regione Molise (il cui commissariamento si ascriverebbe a tale ultima norma) la nomina a Commissario ad acta non sarebbe stata incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi altro incarico regionale.

3.3.3.- Priva di fondamento sarebbe anche l'eccezione di infondatezza relativa alla violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, basata sulla distinzione tra la disciplina dei piani di rientro dal deficit sanitario, riconducibile alla potestà legislativa concorrente, in materia di «tutela della salute» e di «coordinamento della finanzia pubblica», e il commissariamento, espressione del potere sostitutivo straordinario del Governo, disciplinato dall'art. 120 Cost. e oggetto di competenza esclusiva statale.

La Regione ritiene, al contrario, che proprio nella materia in esame il rispetto di tali principi caratterizzi «non tanto l'an - procedimentalizzato in funzione del mancato raggiungimento degli obiettivi del Piano di rientro - quanto il quomodo del commissariamento».

La delibera impugnata, impendendo l'avvicendamento tra il precedente e l'attuale Presidente della Regione, avrebbe compresso, invece, lo spazio di autonomia della Regione, la quale non avrebbe «alcun ruolo all'interno della struttura commissariale, benché il principio di leale collaborazione e l'art. 120 Cost. impongano» che le Regioni interessate dall'esercizio del potere sostitutivo siano coinvolte in modo da poter far valere le proprie ragioni.

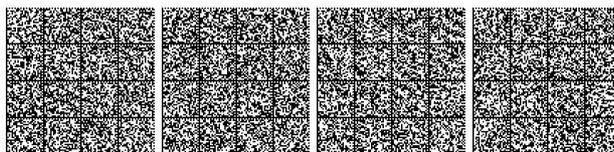
3.3.4.- Per gli ulteriori motivi, la difesa regionale, nella sostanza, ribadisce quanto sostenuto nel ricorso introduttivo.

3.4.- A seguito del rinvio della udienza pubblica, la Regione Molise ha depositato ulteriore memoria, nella quale ha ribadito la fondatezza del ricorso, sottolineando come la sentenza n. 200 del 2019, con la quale questa Corte ha deciso il conflitto fra enti promosso dalla Regione Calabria (la quale ha rigettato il ricorso per conflitto di attribuzione in riferimento alla delibera di nomina del commissario e del sub-commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario) darebbe conferma della fondatezza del ricorso della stessa Regione Molise.

3.4.1.- Da un lato, infatti, le censure proposte dalla Regione Calabria si fondavano su circostanze diverse e peculiari; dall'altro, le situazioni di criticità riscontrate nella gestione commissariale di quella Regione non sarebbero riscontrabili nel caso della Regione Molise. Da ciò - si conclude - proprio seguendo il ragionamento di questa Corte e riportando i principi da essa espressi alla vicenda in esame, «la Delibera oggetto del ricorso per conflitto d'attribuzione proposto dalla Regione Molise si rivela - se possibile - viziata in modo ancor più grave».

4.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato ulteriore memoria, nella quale, rispondendo, a sua volta, puntualmente ai rilievi mossi dalla difesa della Regione Molise, ha nella sostanza ribadito le deduzioni svolte nell'atto di costituzione.

5.- In udienza, infine, la ricorrente ha depositato la «Griglia LEA 2018», estratta dallo «Schema di certificazione della situazione regionale relativo agli adempimenti LEA 2018», dal quale risulterebbe, ad ulteriore prova del positivo stato di avanzamento del piano di rientro dal deficit sanitario, che essa avrebbe raggiunto un «punteggio» pari a 180, collocandosi oltre la soglia di adempienza nell'erogazione delle prestazioni sanitarie.



Considerato in diritto

1.- La Regione Molise ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, lamentando che non sarebbe spettato a quest'ultimo e, per esso, al Consiglio dei ministri, l'adozione della delibera del 7 dicembre 2018, recante la nomina del dott. Angelo Giustini a commissario ad acta e della dott.ssa Ida Grossi a sub-commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, e chiedendo, di conseguenza, il suo annullamento.

La ricorrente ritiene che la delibera impugnata non sarebbe incorsa solo in una violazione di legge, in quanto con essa, contrariamente a quanto imposto dalla disciplina legislativa vigente in materia, si sarebbe nominato commissario ad acta persona diversa dal Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, ma essa sarebbe, altresì, espressione di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge «così integrando un'ipotesi di palese "carenza di potere in concreto"».

Alla luce di tali premesse, la Regione Molise ritiene che la delibera censurata sarebbe stata adottata in violazione degli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione e legittimo affidamento, così ledendo le proprie attribuzioni costituzionali.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, ritualmente costituitosi in giudizio, ha sollevato due eccezioni di inammissibilità del conflitto.

2.1.- In primo luogo, la difesa statale ritiene il conflitto inammissibile per difetto di interesse attuale e concreto, in forza delle modifiche intervenute con l'art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136.

Si sostiene, infatti, che in ragione dell'incompatibilità introdotta da tali norme (la quale si estende agli incarichi commissariali in atto alla data di entrata in vigore della modifica normativa), la Regione Molise non trarrebbe utilità alcuna dall'eventuale pronuncia favorevole di questa Corte, in quanto il Consiglio dei ministri non potrebbe, comunque sia, procedere alla nomina auspicata.

L'eccezione non è fondata, in quanto è pacifico nella giurisprudenza di questa Corte che a rilevare nel conflitto tra enti sia l'interesse all'accertamento del riparto costituzionale delle attribuzioni, «il quale trae origine dall'esigenza di porre fine - secondo quanto disposto dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) - ad una situazione di incertezza» in ordine a quest'ultimo (sentenza n. 198 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 260 del 2016 e n. 9 del 2013).

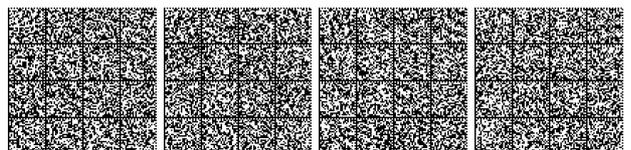
2.2.- Con la seconda eccezione di inammissibilità, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che il conflitto non sarebbe sorretto dal necessario tono costituzionale. Per un verso, la Regione sarebbe carente della legittimazione a ricorrere avverso la delibera in contestazione, perché espressione dell'esercizio del potere sostitutivo, di competenza esclusiva statale; il che escluderebbe che la ricorrente possa essere titolare di una posizione soggettiva giuridica attiva, in base alla quale poter pretendere la nomina del proprio Presidente *pro tempore* quale commissario ad acta; per l'altro, l'interesse regionale al risanamento e al riequilibrio economico-finanziario in ambito sanitario (fondantesi sulla competenza legislativa e amministrativa in materia di tutela della salute e in quella del coordinamento della finanza pubblica), non assumerebbe una consistenza tale da consentire alla Regione di sindacare la legittimità e l'opportunità della scelta governativa nell'esercizio del potere sostitutivo, qual è quello della nomina del commissario, che «è e rimane di competenza esclusiva dello Stato».

In modo del tutto conseguente, la delibera non sarebbe invasiva della sfera di competenza costituzionalmente riservata alle Regioni; pertanto, la ricorrente starebbe denunciando, semmai, vizi di mera violazione di legge.

Anche tale eccezione non è fondata.

Occorre rilevare, innanzitutto, che la Regione Molise non rivendica la spettanza di una posizione soggettiva giuridica attiva, in forza della quale pretendere la nomina quale commissario ad acta del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, bensì si duole della menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali, derivante, a suo modo di vedere, dal cattivo esercizio del potere sostitutivo, del quale, peraltro, non viene contestata la titolarità esclusiva in capo allo Stato.

Così stando le cose, la Regione ha titolo e interesse a dolersi della menomazione delle proprie attribuzioni, tanto più che, come ha avuto già modo di rilevare questa Corte, «la disciplina, generale e astratta, del potere sostitutivo e delle sue modalità di esercizio può essere di per sé idonea a invadere le competenze costituzionali della Regione o a comprimere il principio di leale collaborazione, laddove non preveda adeguati meccanismi di raccordo con gli enti territoriali interessati» (sentenza n. 36 del 2018).



Posta l'idoneità del potere sostitutivo ad incidere sulle competenze regionali, il conflitto ha allora tono costituzionale, in quanto la ricorrente non si è limitata a denunciare la mera violazione di legge, bensì l'«esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge», integrante «un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente» (così, sentenza n. 10 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 260 del 2016 e 104 del 2016), e, pertanto, ha lamentato «non una qualsiasi lesione» (sentenza n. 28 del 2018), ma una lesione di proprie competenze costituzionali (in questo senso, fra le tante, sentenze n. 28 del 2018, n. 52 del 2013 e n. 90 del 2011).

3.- Prima di analizzare i singoli motivi di ricorso è necessario fornire una breve ricostruzione del contesto normativo in cui si colloca l'impugnata delibera, al fine di chiarire, da un lato, se al momento della sua adozione sussistesse, come sostiene la ricorrente, l'obbligo di nominare il Presidente della Regione commissario ad acta; dall'altro, se - come dedotto dall'Avvocatura generale dello Stato - il commissariamento della Regione Molise, originariamente disposto in base all'allora vigente art. 4, comma 2, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, sarebbe successivamente «transitato» nell'ambito di applicazione dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», così impedendo, a causa della perdurante regola dell'incompatibilità, la nomina del Presidente della Regione quale commissario ad acta.

3.1.- La ricostruzione può prendere le mosse dall'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007, con il quale - e per ciò che qui rileva - il legislatore statale ha previsto che, qualora la Regione risulti inadempiente rispetto agli impegni assunti in sede di sottoscrizione del piano di rientro, il Consiglio dei ministri nomina un commissario ad acta, con il compito di realizzare le finalità riportate nel piano concordato tra Stato e Regione.

La disposizione, anche nella formulazione tutt'oggi vigente, non dà indicazione alcuna né sulla figura che possa ricoprire tale incarico né sui particolari requisiti di professionalità ed esperienza che il commissario debba possedere.

La previsione della nomina automatica del Presidente della Giunta regionale quale commissario ad acta compare nella versione originaria della legge n. 191 del 2009, all'art. 2, commi 79, 83 e 84.

L'art. 2, comma 79, della legge n. 191 del 2009, prevedeva, infatti, che, in caso di mancata presentazione da parte della Regione del piano di rientro ovvero in caso di mancata approvazione dello stesso, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 120 Cost., nominasse il Presidente della Regione quale commissario ad acta per la predisposizione del piano di rientro e per la sua attuazione.

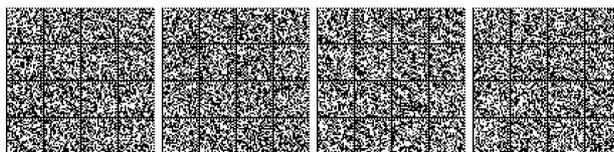
L'art. 2, comma 83, della stessa legge (nella formulazione ancora oggi in vigore) prende in considerazione l'ipotesi in cui, pur essendo stato presentato ed approvato il piano di rientro, ad una verifica dello stesso venisse constatata la inadempienza della Regione in merito alla realizzazione degli obiettivi tracciati nel piano. In tal caso, il Consiglio dei ministri diffida la Regione interessata ad attuare il piano, adottando altresì tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi previsti. A seguito della persistente inerzia della Regione, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 120 Cost., nominava (così era previsto dal testo dell'originaria disposizione) il Presidente della Regione commissario ad acta per la intera durata del piano di rientro.

Da ultimo, il comma 84 dell'art. 2 della ricordata legge n. 191 del 2009 stabiliva che «[q]ualora il presidente della regione, nominato commissario ad acta per la redazione e l'attuazione del piano ai sensi dei commi 79 o 83, non adempia in tutto o in parte all'obbligo di redazione del piano o agli obblighi, anche temporali, derivanti dal piano stesso, indipendentemente dalle ragioni dell'inadempimento, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, adotta tutti gli atti necessari ai fini della predisposizione del piano di rientro e della sua attuazione. Nei casi di riscontrata difficoltà in sede di verifica e monitoraggio nell'attuazione del piano, nei tempi o nella dimensione finanziaria ivi indicata, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, sentita la regione interessata, nomina uno o più commissari ad acta di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria per l'adozione e l'attuazione degli atti indicati nel piano e non realizzati».

La disposizione, anche nella sua versione originaria, faceva evidentemente riferimento ad una ipotesi in cui il Presidente della Regione fosse risultato inadempiente agli obblighi derivanti dal piano di rientro e stabiliva un autonomo potere sostitutivo statale attraverso un nuovo commissariamento.

Occorre ricordare, infine, che, ai sensi dell'art. 2, comma 88, della medesima legge, tali disposizioni trovano applicazione anche ai commissariamenti sorti in forza dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007.

Soltanto dal periodo che va dal 2009 al 2012, in forza della disciplina dettata dalla legge n. 191 del 2009, nell'ordinamento era presente inequivocabilmente l'automaticità della nomina a commissario ad acta del Presidente della Regione, e questo sistema, proprio in forza dell'art. 2, comma 88, appena richiamato, poteva ritenersi applicabile anche alle Regioni commissariate con la disciplina del 2007.



Con l'art. 2, comma 6, lettera *a*), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stato modificato, infatti, l'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009, prevedendosi che il Consiglio dei ministri potesse nominare «il presidente della regione o un altro soggetto commissario ad acta», nel caso in cui dalle verifiche periodiche fossero emerse inadempienze della Regione nell'attuazione del piano di rientro.

Occorre ricordare, inoltre, che, nell'occasione (e specificamente dall'art. 2, comma 6, lettera *b* del d.l. n. 174 del 2012), è stato inserito nell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 anche il comma 84-*bis* con il quale si è stabilito che «[i]n caso di dimissioni o di impedimento del presidente della regione il Consiglio dei ministri nomina un commissario ad acta [...] fino all'insediamento del nuovo presidente della regione o alla cessazione della causa di impedimento».

Il quadro normativo muta notevolmente con la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», non soltanto perché, da un lato, si prevede (art. 1, comma 569) l'incompatibilità tra incarichi istituzionali regionali e la nomina a commissario ad acta per la predisposizione, l'adozione e l'attuazione del piano di rientro, effettuata ai sensi dell'art. 2, commi 79, 83 e 84, della citata legge n. 191 del 2009, e si estende (art. 1, comma 570) tale incompatibilità anche ai commissariamenti disposti ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007; ma, anche perché, dall'altro, il che è fondamentale per la vicenda in esame, viene abrogato il riferimento al Presidente della Regione presente nei commi 79, 83 e 84 e viene, invece, interamente modificato il comma 84-*bis*, prevedendosi che «[i]n caso di impedimento del presidente della regione nominato commissario ad acta, il Consiglio dei ministri nomina un commissario ad acta, al quale spettano i poteri indicati nel terzo e nel quarto periodo del comma 83, fino alla cessazione della causa di impedimento».

Tale ultima modifica risultava necessaria in quanto il generale regime di incompatibilità introdotto dalla legge n. 190 del 2014 si applicava ai soli nuovi commissariamenti. Dovevano, pertanto, trovare disciplina le (sole) ipotesi di impedimento che si fossero verificate in relazione agli incarichi commissariali ricoperti dai Presidenti della Regione.

Lettura, questa, che trova conferma nell'ultimo intervento normativo in materia, vale a dire l'art. 25-*septies* del decreto-legge n. 119 del 2018 (dichiarato incostituzionale da questa Corte con la sentenza n. 247 del 2019), il quale, avendo esteso l'incompatibilità, dallo stesso introdotta, agli incarichi commissariali in atto alla data della sua entrata in vigore, ha abrogato l'art. 2, comma 84-*bis*, della legge n. 191 del 2009.

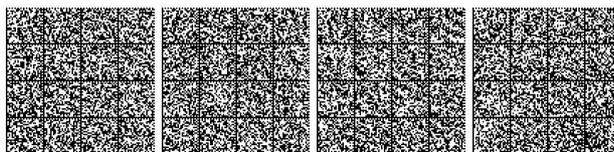
Dopo la legge n. 190 del 2014, pertanto, da un lato, con la previsione espressa dell'incompatibilità, si è stabilito che il Presidente della Regione non potesse essere commissario ad acta; dall'altro, attraverso la modifica delle disposizioni che contenevano l'esplicito riferimento al Presidente della Regione, è venuta meno la regola della nomina automatica di quest'ultimo.

La situazione muta nuovamente e parzialmente con la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), la quale, con l'art. 1, comma 395, ha derogato al generale regime di incompatibilità introdotto nel 2014 in riferimento ai soli commissariamenti disposti ai sensi dell'art. 4, comma 2, d.l. n. 159 del 2007 (statuendo che «le disposizioni di cui al comma 569 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, non si applicano alle regioni commissariate ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222») e non anche a quelli sorti in forza dell'art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge n. 191 del 2009.

4.- Alla stregua di tale composita evoluzione del quadro normativo risulta infondato l'assunto della difesa dello Stato, dal momento che l'originario "titolo" di commissariamento della Regione Molise, rappresentato dal più volte richiamato art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, non si è affatto "inalveato" - come pretenderebbe la resistente - all'interno della più "matura" e completa disciplina dei commissariamenti dettata dalla legge n. 191 del 2009, pur tenendo conto delle articolate sovrastrutturazioni normative che l'hanno attinta, attraverso le varie fonti novellatrici.

Occorre rilevare, innanzitutto, che i commissariamenti più antichi - come quello della Regione Molise, il quale ormai ha abbondantemente superato il decennio - non hanno subito una sorta di "novazione" sul versante della legislazione applicabile, in quanto la base normativa dalla quale ha tratto origine l'intervento sostitutivo dello Stato è rimasta intatta nella sua perdurante produzione di effetti, al punto che ha formato oggetto di esplicito richiamo proprio - e da ultimo - nella delibera censurata con il presente conflitto.

Deve infatti escludersi che per le Regioni all'epoca già commissariate, la legge n. 191 del 2009 abbia rappresentato una fonte "novatrice" di portata tale da aver nella sostanza "sterilizzato" la precedente disciplina. Anzi, che tale disciplina continui ad avere perdurante efficacia è confermato da ultimo dall'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, che ha escluso la incompatibilità proprio per i commissariamenti sorti in forza dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007.



Da ciò deve concludersi che, al momento dell'adozione della delibera contestata, alla Regione Molise - commissariata, giova ribadirlo, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 - non si applicava l'incompatibilità introdotta con la legge n. 190 del 2014.

5.- Tale conclusione non vale, però, a fondare l'assunto della ricorrente, ovverosia che per le Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, fra cui la Regione Molise, con le modifiche apportate dalla legge n. 232 del 2016 non solo si sarebbe superata la regola dell'incompatibilità introdotta dalla legge n. 190 del 2014, ma si sarebbe, altresì, ripristinata la regola della nomina automatica del Presidente della Regione.

Evidentemente la tesi espressa dalla difesa regionale presuppone che l'inciso contenuto nel comma 395 della legge n. 232 del 2016 (il quale prevede che le disposizioni di cui al comma 569 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 non si applicano alle Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007) comporti non soltanto la deroga alla regole dell'incompatibilità e dei particolari requisiti di esperienza e professionalità sancite, rispettivamente, al primo e al secondo periodo del comma 569, ma il ripristino del contenuto normativo originariamente espresso dai commi 79, 83, 84 e 84-*bis*, i quali - prima dell'intervento operato con la legge n. 190 del 2014 - prevedevano (si presupponeva, nel caso del comma 84-*bis*) la nomina automatica a commissario ad acta del Presidente della Giunta regionale.

Come ha avuto già modo di chiarire questa Corte, «[i]l fenomeno della reviviscenza di norme abrogate [...] non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate», fra le quali rientra l'abrogazione di «disposizioni meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo» e così facendo, in sostanza, il legislatore assume «per relationem il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata» (sentenza n. 13 del 2012).

Ipotesi, questa, che è differente da quella in esame.

Con la legge n. 190 del 2014 il legislatore non ha effettuato, infatti, un intervento meramente abrogativo, bensì ha modificato la portata precettiva delle disposizioni, poiché facendo venir meno il riferimento al Presidente della Regione ha "superato" il sistema che imponeva, almeno in prima battuta (come meglio si specificherà fra breve), la nomina automatica di quest'ultimo.

Non sfugge a questa Corte che le abrogazioni, poste in essere dall'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014, fossero funzionali all'operare della regola generale dell'incompatibilità, introdotta dalla stessa norma.

Tuttavia, la scelta di derogare al regime dell'incompatibilità, compiuta con la legge n. 232 del 2016, non può avere come conseguenza implicita ed automatica la reviviscenza delle norme in precedenza abrogate (con le quali si prevedeva la nomina a commissario ad acta del Presidente della Giunta regionale), posto che, come si è già ricordato, il ripristino di norme abrogate è un fatto eccezionale, ammesso solo se disposto dal legislatore in modo espresso, o comunque sia tramite l'abrogazione di norma a sua volta abrogatrice.

Su tali basi deve concludersi, pertanto, che l'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, stabilendo che le disposizioni di cui al comma 569 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 non si applicano alle Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, nel superare la regola dell'incompatibilità, introdotta dalla legge n. 190 del 2014, non ha determinato (e non avrebbe potuto determinare) il ripristino delle norme abrogate da quest'ultima.

Per completezza e decisamente deve aggiungersi che, pur prescindendo dall'impossibilità nel caso di specie di reputare ripristinate disposizioni in precedenza abrogate, già prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 190 del 2014, il sistema non era affatto graniticamente improntato alla nomina automatica del Presidente della Regione, in quanto - come è stato già posto in evidenza nella ricostruzione dell'evoluzione normativa in materia - con le modifiche, apportate dal d.l. n. 174 del 2012 all'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009, il Consiglio dei ministri aveva il potere di nominare commissario ad acta un soggetto diverso dal Presidente della Regione.

In conclusione, al momento dell'adozione della delibera, il Consiglio dei ministri poteva discrezionalmente nominare quale commissario ad acta tanto il Presidente della Regione quanto un altro soggetto.

6.- Alla luce del quadro legislativo di riferimento e chiarite le implicazioni dell'evoluzione normativa sulla vicenda in esame, le censure non sono fondate.

6.1.- Con il primo motivo di ricorso, la Regione Molise lamenta che la delibera oggetto del conflitto, in assenza di un'attenta valutazione sullo stato di avanzamento del piano di rientro, avrebbe determinato, senza valide ragioni costituzionali e in violazione del principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione, nonché degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., una compressione delle competenze sia legislative sia amministrative della Regione nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica»; e ciò, in particolare, perché avrebbe soppresso, peraltro senza perseguire alcun interesse meritevole di tutela, il collegamento istituzionale tra la struttura commissariale e l'amministrazione regionale.



Rileva la difesa regionale, infatti, che il Consiglio dei ministri ha omesso di valutare, da un lato, l'andamento positivo del processo di rientro dal deficit sanitario, che troverebbe conferma nel dato, superiore al livello di sufficienza, relativo ai livelli essenziali di assistenza (d'ora in avanti: *LEA*); dall'altro, che il conferimento dell'incarico ad un soggetto interno all'amministrazione regionale (e nella specie al Presidente della Regione) avrebbe assicurato un confronto costante con l'amministrazione regionale.

Per tali ragioni, e anche a voler prescindere dall'obbligo di nomina del Presidente della Regione - che secondo la ricorrente sarebbe imposto dalla legge - il Consiglio dei ministri avrebbe dovuto nominare quest'ultimo commissario ad acta.

La tesi della ricorrente non può essere accolta.

È noto che la disciplina dei piani di rientro poggia sul collegamento stretto fra la verifica economico-finanziaria e la capacità della Regione di assicurare i *LEA*, collegamento che deve essere reso esplicito attraverso un'analitica quantificazione - anche per le Regioni che non si trovino in deficit - ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) (sentenze n. 197 del 2019 e n. 51 del 2013). L'inadempimento regionale, anche rispetto ad uno solo di questi due obiettivi, giustifica, pertanto, sia (e in origine) l'intervento sostitutivo dello Stato sia (di conseguenza e dopo l'attivazione del potere sostitutivo) il mantenimento in vita del commissariamento.

Sulla base di tali presupposti, deve rilevarsi che, nel commissariamento della Regione Molise, l'esercizio del potere sostitutivo trova giustificazione nella circostanza che all'allegato dato positivo inerente ai *LEA* non corrisponde un risultato positivo relativo al rientro dal disavanzo economico-finanziario, confermandosi così la complessa inefficienza del sistema sanitario regionale.

È da aggiungere che i dati depositati nel corso dell'udienza dalla Regione Molise, secondo cui essa avrebbe raggiunto un "punteggio" pari a 180, collocandosi oltre la soglia di adempienza nell'erogazione delle prestazioni sanitarie, appaiono equivoci.

Confrontando le due valutazioni compiute in sede di monitoraggio dello stato di attuazione, si palesa, infatti, una evidente contraddizione consistente nella separazione del punteggio inerente all'erogazione delle prestazioni sanitarie dalla negativa valutazione riguardante i concreti adempimenti previsti dal piano di rientro. Quest'ultimo non può essere inteso se non in modo unitario senza possibilità di separazione tra profili essenziali e profili quali-quantitativi di resa delle prestazioni sanitarie indefettibili quali i *LEA*.

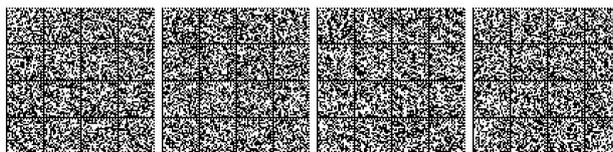
Non essendovi obbligo *ex lege* di nominare il Presidente della Regione commissario ad acta, da un lato, e sussistendo i presupposti per instaurare e mantenere il commissariamento della Regione, dall'altro, deve concludersi che la scelta di far cadere la nomina su persona diversa dal Presidente della Regione non risulta lesiva delle attribuzioni regionali.

Tanto più che il costante confronto fra amministrazione centrale e amministrazione periferica, svolto nel Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e nel Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza (nonché la stessa composizione di detti organismi, improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale) permette che, nelle fasi di svolgimento del piano di rientro, le attribuzioni regionali ricevano adeguata rappresentazione e pertanto tutela (così sentenza n. 200 del 2019), sicché la scelta di nominare commissario ad acta persona diversa dal Presidente della Regione non determina, a dispetto di quanto sostenuto dalla ricorrente, alcuna interruzione del confronto fra struttura commissariale e amministrazione centrale.

Per le ragioni esposte, la delibera impugnata (e la correlativa scelta governativa) non è neppure irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'amministrazione.

Deve concludersi pertanto per l'infondatezza del motivo di ricorso.

6.2.- Con il secondo motivo di ricorso, la Regione si duole dell'illegittimità della delibera perché sarebbe stata adottata in violazione della disciplina costituzionale dell'esercizio dei poteri sostitutivi e del principio di leale collaborazione, menomando le attribuzioni costituzionali della ricorrente, conferite dagli artt. 117, terzo comma (in materia di tutela della salute), e 118 Cost. Con la nomina a commissario ad acta di un soggetto diverso dal Presidente della Regione sarebbe stato compresso lo spazio di autonomia già riconosciuto alle Regioni, senza verificare né se la misura fosse proporzionata e necessaria né se vi fosse un'inerzia nel dare attuazione al piano di rientro. A seguito dell'adozione della delibera, peraltro avvenuta senza «neppure richiedere o acquisire il parere» della Regione, così come imposto dall'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009, la Regione non avrebbe alcun ruolo nella struttura commissariale, pur se il principio di leale collaborazione e l'art. 120 Cost. imporrebbero che le Regioni siano specificamente ed individualmente coinvolte in modo da poter far valere le proprie ragioni.



Come detto, neppure tali censure possono ritenersi fondate.

L'adozione, l'attuazione e l'esecuzione del piano di rientro, da un lato, e l'eventuale commissariamento, dall'altro, sono espressioni di un'unica vicenda, caratterizzata da un costante confronto fra Governo e Regione (tanto nella fase di adozione del piano quanto attraverso le verifiche periodiche e il termine di diffida a provvedere all'adozione o all'attuazione del piano). In essa il commissariamento rappresenta l'estrema *ratio*, attivabile solo nel caso in cui gli obiettivi stabiliti dal piano non riescano a trovare completa soddisfazione.

Nel caso di specie, vi è stato un costante confronto fra amministrazione centrale e amministrazione regionale. Basti considerare che risale solo a pochi giorni prima dell'adozione della delibera (e precisamente al 20 novembre 2018) la riunione di verifica dell'attuazione del piano di rientro.

L'obbligo dell'acquisizione del previo parere, poi, non è previsto né dall'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009, né dalla più generale disciplina sul potere sostitutivo (l'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»), la quale prevede soltanto che la Regione venga sentita.

Obbligo, quest'ultimo, che è stato assolto, poiché dalla delibera impugnata risulta che il Consiglio dei ministri ha chiamato a partecipare alla riunione per la nomina del Commissario ad acta il Presidente della Regione.

Per quanto riguarda, infine, il coinvolgimento della Regione nella struttura commissariale e, in specie, nel procedimento di nomina del commissario ad acta, questa Corte ha già avuto modo di affermare che «le facoltà di audizione e partecipazione della Regione non si estendono [...] all'individuazione nominativa del commissario e del subcommissario, la cui scelta spetta in via esclusiva al Governo. Dal che, anche per tale profilo, l'insussistenza delle asserite lesioni di competenze regionali» (sentenza n. 200 del 2019).

Da ciò discende che, nel caso all'esame di questa Corte, essendosi il Governo conformato alla disciplina costituzionale e non prevedendo la disciplina legislativa l'automatica nomina del Presidente della Regione a commissario ad acta, non vi è stata violazione della disciplina costituzionale del potere sostitutivo e del principio di leale collaborazione né, infine, lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione.

Sono queste le ragioni esposte che inducono a concludere per l'infondatezza del motivo di ricorso.

6.3.- Non sussiste neppure la violazione del principio del legittimo affidamento, lamentata dalla Regione con il terzo motivo di ricorso, con il quale si afferma che la «legittima aspettativa di continuità» dell'incarico di commissario ad acta al Presidente della Regione sarebbe stata «frustrata senza alcuna ragione giustificativa».

Tenuto conto del non felice esito del previgente assetto commissariale, come dimostra la circostanza che il commissariamento perdura da ben oltre un decennio, e della grave situazione del deficit regionale molisano, al momento dell'adozione della delibera contestata, ben difficilmente si poteva ritenere sussistente quel coeso e consolidato quadro nel quale poter iscrivere un qualsivoglia «affidamento» circa la relativa «stabilizzazione» della posizione giuridica della Regione.

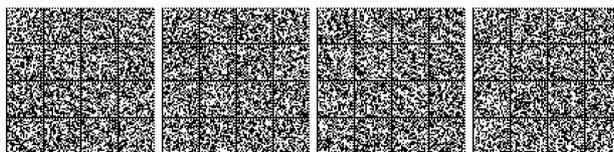
Sono proprio le ricordate difficoltà nell'attuazione del piano di rientro che, anzi, danno fondamento e rendono non irragionevole e sproporzionata la scelta governativa di affidare l'incarico a un soggetto terzo rispetto all'amministrazione regionale.

6.4.- La difesa regionale denuncia, infine, la violazione degli artt. 81 e 97 Cost., in riferimento alle attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione: quest'ultima sarebbe stata gravata di ulteriori oneri, i quali sarebbero oltretutto ingiustificati e non conformi al criterio di economicità desumibile dalle disposizioni costituzionali invocate, in considerazione del fatto che il Presidente della Giunta regionale avrebbe potuto adempiere all'incarico senza costi e in tempi più stretti, in ragione dell'approfondita conoscenza della realtà sulla quale intervenire.

La prospettiva della ricorrente non può essere accolta.

I maggiori oneri derivanti dalla nomina di un soggetto esterno all'amministrazione regionale sono, infatti, una mera conseguenza di fatto dell'attivazione del potere sostitutivo, la cui disciplina stabilisce e (pre)determina gli oneri del relativo esercizio. Da ciò l'infondatezza del motivo di ricorso.

7.- Neppure può essere accolta, infine, la richiesta della Regione di prendere in esame la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016 e dell'art. 2, comma 84-*bis*, della legge n. 191 del 2009. Secondo la ricorrente, se da tali disposizioni dovesse ricavarsi l'incompatibilità tra il ruolo di commissario ad acta e la carica di Presidente della Regione, risulterebbero violati il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il principio del buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., nonché il principio di leale collaborazione e gli artt. 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost.



Contrariamente a quanto deduce - seppur in subordine - la ricorrente, e come si è già avuto modo di esplicitare nella ricostruzione del quadro normativo, è assorbente rilevare che dalle citate disposizioni non può ricavarsi, infatti, la sussistenza della regola dell'incompatibilità relativa alla nomina del commissario ad acta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri nominare il commissario ad acta per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, con la delibera del 7 dicembre del 2018.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190255

N. 256

Ordinanza 22 ottobre - 5 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Agevolazioni contributive - Esonero dai contributi per i datori di lavoro privato in caso di nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate negli anni 2015 e 2016 - Inapplicabilità alle assunzioni di lavoratori collocati in cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) a "zero ore" - Denunciata irragionevolezza - Manifesta infondatezza della questione.

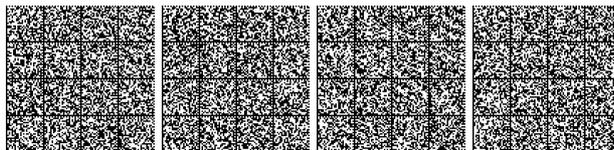
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 118; legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 178.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», e dell'art. 1, comma 178, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dal Tribunale ordinario di Trento, sezione per le controversie di lavoro, nel procedimento vertente tra la Silvelox Europe spa e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 31 maggio 2018, iscritta al n. 179 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della Silvelox Europe spa e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Claudio Damoli per la Silvelox Europe spa, Lelio Maritato per l'INPS e l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza in data 31 maggio 2018, il Tribunale ordinario di Trento, sezione per le controversie di lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», e dell'art. 1, comma 178, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», che dispongono un esonero contributivo in caso di assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato effettuate, rispettivamente, nell'anno 2015 e nell'anno 2016, nella parte in cui stabiliscono che «[l']esonero [...] spetta ai datori di lavoro in presenza delle nuove assunzioni [...], con esclusione di quelle relative a lavoratori che nei sei mesi precedenti siano risultati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro [...]»;

che il giudice rimettente premette di essere chiamato a decidere il ricorso proposto dalla Silvelox Europe spa avverso un avviso di addebito con cui l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) aveva richiesto il pagamento di un importo complessivo di euro 590.358,28, di cui euro 573.163,56 a titolo di contributi a favore del Fondo gestione aziende con lavoratori dipendenti e sanzioni, nonché euro 17.194,72 a titolo di oneri di riscossione, ritenendo non spettanti le agevolazioni contributive previste dalle due disposizioni censurate di cui la società si era avvalsa per assunzioni, con contratto di lavoro a tempo indeterminato effettuate, rispettivamente, nel 2015 e nel 2016, di lavoratori già beneficiari di trattamento straordinario di integrazione salariale, quali dipendenti della Silvelox spa, non essendo essi privi di occupazione nei sei mesi precedenti l'assunzione come richiesto dalle disposizioni in esame;

che, in ordine alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* ritiene che il tenore delle disposizioni denunciate condurrebbe a ritenere fondata la richiesta avanzata dall'INPS;

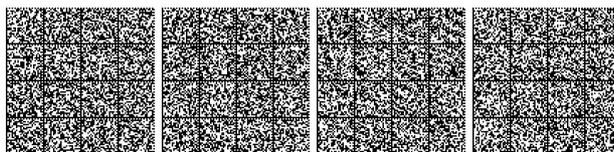
che il rimettente esclude la possibilità, prospettata dalla società ricorrente, di una interpretazione costituzionalmente orientata, secondo cui l'espressione «lavoratori non occupati» utilizzata dal legislatore nelle disposizioni in oggetto ricomprenderebbe anche i lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria (d'ora in avanti: CIGS) sospesi dall'attività lavorativa «a zero ore», in quanto anch'essi sarebbero sostanzialmente privi di occupazione data l'assenza di prestazione lavorativa;

che, secondo il giudice *a quo*, a tale interpretazione osta la diversità della condizione del lavoratore non occupato rispetto a quella del lavoratore beneficiario del trattamento straordinario di integrazione salariale;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che le disposizioni in esame siano, tuttavia, lesive del principio di razionalità sancito dall'art. 3 Cost., in quanto comporterebbero la inapplicabilità dei benefici contributivi in caso di assunzione di lavoratori già beneficiari del predetto trattamento, pur versando tali lavoratori in una situazione peculiare assimilabile a quella dei lavoratori disoccupati, per cui la loro assunzione con contratto a tempo indeterminato realizzerebbe le finalità di promozione di occupazione stabile perseguite dal legislatore con i suddetti benefici;

che l'INPS, costituitosi nel giudizio incidentale con atto depositato l'8 gennaio 2019, ha dedotto l'infondatezza della questione;

che, in particolare, l'Istituto rappresenta che il legislatore, là dove ha previsto agevolazioni contributive in caso di assunzioni, ha individuato la platea dei soggetti beneficiari indicandoli in modo diretto e specifico;



che, ad avviso dell'INPS, il rimettente incorrerebbe, inoltre, in una erronea identificazione tra fattispecie diverse e in una distorsione della *ratio* dello strumento della CIGS, caratterizzato da una funzione conservativa del rapporto di lavoro del dipendente beneficiario del relativo trattamento;

che, pertanto, vi è una netta distinzione, sia sotto il profilo giuridico che sostanziale, tra la posizione del lavoratore sospeso per intervento della cassa integrazione guadagni, il cui rapporto di lavoro persiste, rispetto al lavoratore inoccupato; che la parte privata si è costituita nel giudizio incidentale con atto depositato l'8 gennaio 2019;

che, in via preliminare, la Silvelox Europe spa ha riproposto l'interpretazione costituzionalmente orientata prospettata nel giudizio principale, evidenziando che i lavoratori assunti, già collocati in CIGS "a zero ore" presso la Silvelox spa, verserebbero in uno stato di non occupazione giuridicamente assimilabile allo stato di disoccupazione e che, pertanto, la loro assunzione realizzerebbe la finalità di promozione di forme di occupazione stabile perseguita dall'intervento legislativo in esame;

che, in via subordinata, la parte privata ha aderito alle argomentazioni del giudice rimettente a sostegno della dedotta questione di legittimità costituzionale;

che, in particolare, la Silvelox Europe spa ha asserito che considerare "occupati" i lavoratori sospesi in CIGS "a zero ore" senza possibilità di ripresa dell'attività lavorativa, significherebbe trattare in maniera differente soggetti che di fatto, ma anche giuridicamente, sono in situazioni analoghe, ovvero omogenee, quali sono i "formalmente" disoccupati e i lavoratori fruitori del trattamento straordinario di integrazione salariale, essendo anche questi ultimi privi di occupazione;

che, secondo la parte privata, le disposizioni in esame, ove impedissero la fruizione degli sgravi contributivi in caso di assunzione con contratto a tempo indeterminato di lavoratori collocati in CIGS "a zero ore" beneficiari nel semestre precedente, sarebbero altresì lesive dei principi dettati dagli artt. 4 e 38 Cost.;

che, pertanto, ad avviso della parte privata, le disposizioni sarebbero costituzionalmente illegittime, nella parte in cui escludono l'applicabilità dei previsti benefici contributivi in caso di assunzione di lavoratori sospesi dal lavoro "a zero ore", per essere stata ammessa la società datrice alla CIGS per una delle seguenti causali: cessazione di attività, procedura concorsuale e trattamento in deroga;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio con atto depositato l'8 gennaio 2019;

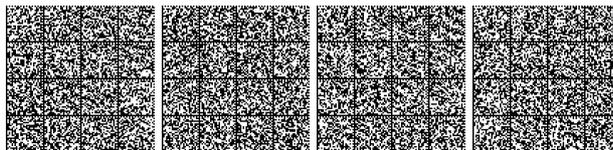
che, in via preliminare, ha eccepito la inammissibilità della questione, poiché il rimettente richiederebbe una pronuncia creativa, laddove le discipline in esame sono frutto di scelte di natura politico-legislativa la cui concreta attuazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario;

che, nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ha dedotto la infondatezza della questione, poiché i rilievi formulati nell'ordinanza non consentirebbero di ravvisare profili di irragionevolezza nell'intervento normativo in esame, in quanto i lavoratori sospesi "a zero ore" e beneficiari del trattamento straordinario di integrazione salariale nel semestre precedente non sono equiparabili ai lavoratori privi di occupazione nel medesimo lasso temporale, stante la diversità delle condizioni e la funzione conservativa del rapporto di lavoro svolta dalla CIGS;

che in prossimità dell'udienza l'INPS e la parte privata hanno depositato memorie nelle quali hanno richiamato le argomentazioni e le conclusioni già rassegnate nei rispettivi atti di costituzione.

Considerato che il Tribunale ordinario di Trento, sezione per le controversie di lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», e dell'art. 1, comma 178, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», che dispongono un esonero contributivo in caso di assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato effettuate, rispettivamente, nell'anno 2015 e nell'anno 2016, nella parte in cui stabiliscono che «[l]'esonero [...] spetta ai datori di lavoro in presenza delle nuove assunzioni [...], con esclusione di quelle relative a lavoratori che nei sei mesi precedenti siano risultati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro [...]»;

che, secondo il rimettente, le due disposizioni censurate escludono in modo irragionevole e, dunque, lesivo del principio posto dall'art. 3 Cost., dal diritto all'esonero contributivo, previsto in caso di assunzioni con contratti di lavoro a tempo indeterminato stipulati, rispettivamente, per l'anno 2015 e per l'anno 2016, i «datori di lavoro che abbiano proceduto all'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori, i quali nei sei mesi precedenti erano alle dipendenze a tempo indeterminato di altro datore, ma i cui rapporti erano sospesi a zero ore per essere quel datore stato ammesso alla integrazione salariale straordinaria in ragione della possibilità di un parziale riassorbimento occupazionale ad opera di altro imprenditore non assoggettato ai vincoli previsti dall'art. 2112 cod. civ. o per inapplicabilità della norma o per effetto di negozi abdicativi dei lavoratori determinati esclusivamente dall'indisponibilità dell'imprenditore subentrante, accertata in sede sindacale, ad assumere tutti i lavoratori sospesi»;



che, in particolare, secondo il rimettente, non sarebbe ragionevole non riconoscere gli esoneri contributivi in oggetto al datore di lavoro che assuma lavoratori beneficiari di trattamento straordinario di integrazione salariale “a zero ore”, in quanto, attesa la incertezza delle prospettive di ripresa dell’attività lavorativa, essi si troverebbero in una situazione di occupazione “non stabile”, sicché la loro assunzione, nel garantire una nuova e certa occupazione, realizzerebbe la finalità perseguita dalle misure legislative in esame, volte a promuovere forme di occupazione stabile;

che l’esame della questione va condotto esclusivamente in riferimento alla violazione dell’art. 3 Cost. nei termini prospettati dal rimettente, non essendo ammissibili gli ulteriori parametri dedotti dalla parte privata;

che la questione è manifestamente infondata;

che il rimettente pone a base della dedotta censura di costituzionalità una identità di condizioni tra il lavoratore disoccupato e il lavoratore in cassa integrazione guadagni straordinaria (d’ora in avanti: CIGS) “a zero ore”, assumendo che anche quest’ultimo verserebbe in una situazione di “occupazione non stabile”, sicché la sua assunzione realizzerebbe la finalità perseguita dalle disposizioni in esame di favorire forme di occupazione stabile;

che tale assunto non trova riscontro né sotto il profilo giuridico, né sotto quello fattuale, in ragione della profonda diversità delle condizioni del lavoratore beneficiario del trattamento straordinario di integrazione salariale e del soggetto disoccupato o inoccupato;

che difatti, in relazione alle due condizioni, operano due diversi sistemi di ammortizzatori sociali, rispettivamente, quello «in costanza di rapporto di lavoro», come rivisitato dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), e quello operante «in caso di disoccupazione involontaria», come disciplinato dal decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183);

che, in sintesi, anche in caso di fruizione di trattamento straordinario di integrazione salariale “a zero ore”, il rapporto di lavoro, ancorché sospeso nei suoi principali obblighi sinallagmatici, concernenti la prestazione lavorativa e la retribuzione, sostituita dalla prescritta indennità a carico dell’INPS, continua a produrre altri effetti ed obblighi, quali: la computabilità, ai sensi dell’art. 2120, terzo comma, del codice civile, nella retribuzione utile ai fini della determinazione del trattamento di fine rapporto dell’equivalente della retribuzione a cui il lavoratore avrebbe avuto diritto in caso di normale svolgimento del rapporto di lavoro; il riconoscimento della valenza previdenziale del periodo di sospensione dal lavoro tramite l’istituto della contribuzione figurativa, calcolata sulla base della retribuzione globale cui è riferita l’integrazione salariale; il mantenimento degli obblighi di fedeltà, correttezza e buona fede (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 5 marzo 2008, n. 5929 e 5 agosto 2004, n. 15129);

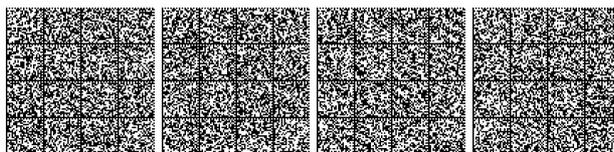
che questa stessa Corte ha già avuto modo di rilevare la diversità strutturale tra la posizione del lavoratore in CIGS e quella del lavoratore licenziato e, dunque, disoccupato (sentenza n. 184 del 2000);

che, in tale occasione, è stata altresì evidenziata la funzione svolta dalla CIGS, che presuppone la prospettiva della ripresa dell’attività lavorativa, e il mantenimento a questo fine del rapporto di lavoro;

che la rilevata funzione permane anche ove ricorrano le condizioni per l’ammissione alla CIGS per le specifiche causali “cessazione di attività”, “procedura concorsuale” e “trattamento in deroga” che, secondo la parte privata, configurerebbero invece una situazione sostanzialmente analoga alla disoccupazione, giacché anche per l’ammissione alla CIGS per tali causali l’ordinamento contempla l’esigenza che vi siano prospettive di ripresa dell’attività lavorativa con conseguente recupero occupazionale dei lavoratori interessati dall’intervento di integrazione salariale;

che, peraltro, la valutazione sulle effettive prospettive di ripresa dell’attività lavorativa ha carattere strettamente fattuale, correlata al diverso atteggiarsi delle specifiche, concrete fattispecie, sicché nemmeno sotto tale profilo può ritenersi che l’assunzione di lavoratori sospesi “a zero ore” risponda, in modo sistemico e generalizzato, alle finalità di promozione di occupazione stabile perseguita dagli interventi legislativi in esame;

che, del resto, il legislatore ha espressamente previsto specifiche misure di promozione dell’occupazione di lavoratori beneficiari del trattamento straordinario di integrazione salariale tramite benefici contributivi in caso di loro assunzione, stabilendone di volta in volta condizioni e requisiti, come nel caso: delle agevolazioni previste dall’art. 4, comma 3, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, recante «Interventi urgenti a sostegno dell’occupazione», convertito, con modificazioni, nella legge 19 luglio 1993, n. 236; dei benefici previsti dall’art. 8, comma 9, della legge 29 dicembre 1990, n. 407, recante «Disposizioni diverse per l’attuazione della manovra di finanza pubblica 1991-1993», che hanno trovato applicazione fino alla disposizione soppressiva di cui all’art. 1, comma 121, della stessa legge n. 190 del 2014; dell’esonero stabilito dall’art. 24-*bis* del citato d.lgs. n. 148 del 2015;



che, alla stregua della evidenziata diversità, non solo giuridica ma anche sostanziale, tra la condizione del lavoratore beneficiario del trattamento di CIGS e quella del soggetto privo di occupazione a tempo indeterminato da più di sei mesi, le disposizioni in esame non travalicano i limiti di razionalità, ragionevolezza e congruità;

che, difatti, non può ritenersi che il legislatore abbia fatto cattivo uso della propria discrezionalità nel disporre che i previsti oneri contributivi si applichino solo in caso di assunzione di soggetti privi di occupazione a tempo indeterminato da più di sei mesi, in quanto essi versano in una oggettiva situazione di particolare svantaggio;

che, conseguentemente, le disposizioni in esame non integrano la dedotta lesione dell'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», e dell'art. 1, comma 178, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui stabiliscono che «[l]'esonero [...] spetta ai datori di lavoro in presenza delle nuove assunzioni [...], con esclusione di quelle relative a lavoratori che nei sei mesi precedenti siano risultati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro [...]», sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento, sezione per le controversie di lavoro, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190256

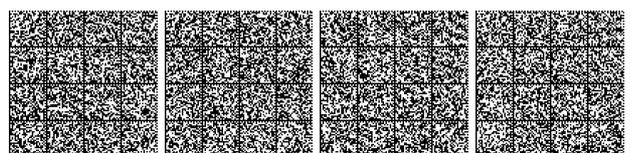
N. 257

Ordinanza 6 novembre - 5 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Revoca della patente di guida in caso di condanna o patteggiamento per i reati di omicidio stradale o di lesioni personali stradali gravi o gravissime - Applicazione automatica e divieto quinquennale di conseguimento di una nuova patente - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, di ragionevolezza e di individualizzazione del trattamento penale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 222, commi 2, quarto periodo, e 3-ter.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 222, commi 2, quarto periodo, e 3-ter, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promossi dal Tribunale ordinario di Pisa, dal Tribunale ordinario di Verbania e dal Tribunale ordinario di Rimini, con ordinanze del 17 gennaio 2019, del 23 novembre 2018, del 18 gennaio 2019 e del 25 ottobre 2018, rispettivamente iscritte ai numeri 62, 69, 70 e 90 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 18, 19 e 25, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Pisa, con ordinanza del 17 gennaio 2019 (r. o. n. 62 del 2019), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, e comma 3-ter, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui fa automaticamente conseguire alla condanna ovvero all'applicazione della pena su richiesta delle parti, a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli artt. 589-bis (Omicidio stradale) e 590-bis (Lesioni personali stradali gravi o gravissime) del codice penale, la revoca della patente di guida;

che il rimettente premette di procedere in relazione a una imputazione per il reato di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen.;

che la disposizione censurata - secondo il giudice *a quo* - contrasta con il principio di eguaglianza e con l'individualizzazione del trattamento penale, in quanto non consente di modulare la sanzione accessoria in relazione alla gravità dell'illecito e di considerare il comportamento colposo della persona offesa ai fini della gradazione della sanzione accessoria;

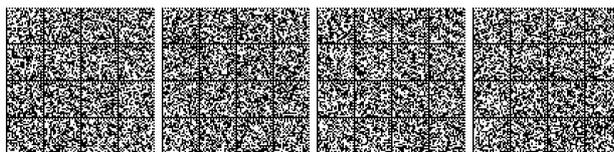
che, inoltre, la previsione della durata fissa e predeterminata della sanzione accessoria, indipendentemente dalla gravità del fatto, contrasterebbe con i citati principi costituzionali;

che il Tribunale ordinario di Verbania, con ordinanze del 23 novembre 2018 e 18 gennaio 2019 (r. o. n. 69 e n. 70 del 2019), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., identiche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, cod. strada, nella parte in cui prevede obbligatoriamente l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, in ipotesi di condanna o applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di cui all'art. 590-bis cod. pen.;

che, in relazione a entrambi i procedimenti, il rimettente dà atto di procedere per il reato di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen.;

che la disposizione censurata travalicherebbe i limiti della ragionevolezza in quanto sottopone alla medesima sanzione accessoria - senza prevedere la possibilità di applicare la più tenue misura della sospensione della patente di guida - situazioni ontologicamente diverse, in considerazione delle differenti pene, graduate in funzione del diverso disvalore sociale degli illeciti, in rapporto all'offesa ai differenti beni della vita e dell'incolumità individuale;

che, infine, il Tribunale ordinario di Rimini, con ordinanza del 25 ottobre 2018 (r. o. n. 90 del 2019), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, e comma 3-



ter, cod. strada, nella parte in cui prevede la revoca automatica della patente di guida, per la durata di cinque anni, per il caso di condanna per il reato di cui all'art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen.;

che il rimettente riferisce di procedere nei confronti di una persona imputata del delitto di cui all'art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen.;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la previsione della revoca della patente di guida, come sanzione amministrativa accessoria di identica durata, fissa e non graduabile, in relazione a due illeciti differenti per disvalore di azione e di evento, contrasta con il principio di ragionevolezza;

che il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in alcun giudizio di legittimità costituzionale.

Considerato che i giudizi possono essere riuniti per la stretta connessione dell'oggetto delle sollevate questioni di legittimità costituzionale;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, questa Corte, con sentenza n. 88 del 2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli artt. 589-*bis* (Omicidio stradale) e 590-*bis* (Lesioni personali stradali gravi o gravissime) del codice penale, il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sua sospensione ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell'art. 222 cod. strada allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen.;

che, pertanto, non ricorrendo tali circostanze aggravanti in alcuno dei giudizi a quibus, non sussiste più il rigido automatismo dell'applicazione della revoca della patente, sanzione accessoria di natura amministrativa, potendo il giudice disporre la sospensione della stessa secondo la gravità della condotta del condannato e tenendo conto degli artt. 218 e 219 cod. strada;

che, inoltre, con la medesima sentenza n. 88 del 2019, questa Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 3-*ter*, cod. strada, per difetto di rilevanza, in quanto nel giudizio penale non vengono in rilievo i presupposti perché il condannato possa chiedere una nuova patente di guida dopo la revoca della stessa in ipotesi applicata dal giudice penale;

che questa Corte, con ordinanza n. 203 del 2019, ha già dichiarato manifestamente inammissibili analoghe questioni di legittimità costituzionale;

che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, cod. strada, sollevate dal Tribunale ordinario di Pisa, dal Tribunale ordinario di Verbania e dal Tribunale ordinario di Rimini, sono divenute prive di oggetto e sono, pertanto, manifestamente inammissibili (*ex multis*, ordinanze n. 203 e n. 91 del 2019, n. 137, n. 38 e n. 34 del 2017, n. 181 e n. 4 del 2016);

che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 3-*ter*, cod. strada, sollevate dal Tribunale di Pisa e dal Tribunale di Rimini sono altresì manifestamente inammissibili, per difetto di rilevanza, atteso che anche in tali giudizi «il conseguimento di una nuova patente di guida, dopo un periodo più o meno lungo, determinato per legge, non è oggetto del giudizio *a quo*» (sentenza n. 88 del 2019);

che, in conclusione, tutte le questioni devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

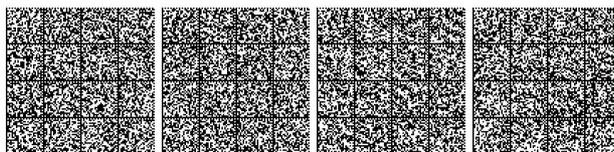
Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 ago-



sto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dal Tribunale ordinario di Pisa, dal Tribunale ordinario di Verbania e dal Tribunale ordinario di Rimini con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 3-ter, cod. strada, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU e all'art. 1 prot. addiz. CEDU, dal Tribunale ordinario di Pisa e dal Tribunale ordinario di Rimini con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190257

N. 258

Sentenza 22 ottobre - 6 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Regione Marche - Adozione con legge regionale del calendario venatorio 2018-2019, comprensivo delle prescrizioni vevoli per l'esercizio venatorio nei siti della rete Natura 2000 - Contrasto con la riserva di amministrazione posta dal legislatore statale - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Marche 12 dicembre 2018, n. 46, artt. 1, comma 1 (sostitutivo dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44), e 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 111 e 117, secondo comma, lettera *s*); direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992; direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979.

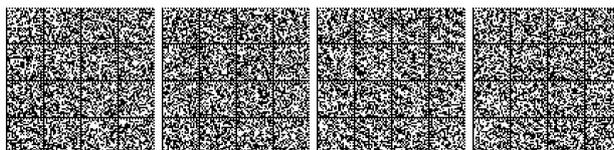
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Marche 12 dicembre 2018, n. 46 (Modifiche urgenti alla legge regionale 7 novembre 2018, n. 44: “Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 ‘Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria’ e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l’11-19 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 12 febbraio 2019, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell’anno 2019.

Visto l’atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell’udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l’avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

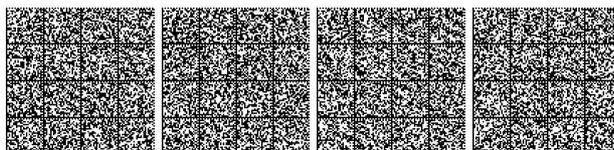
1.- Con ricorso spedito per la notificazione l’11 febbraio 2019 e depositato in cancelleria il 12 febbraio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Marche 12 dicembre 2018, n. 46 (Modifiche urgenti alla legge regionale 7 novembre 2018, n. 44: “Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 ‘Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria’ e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria”), in riferimento agli artt. 111 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.- L’art. 1, comma 1, della legge regionale appena citata sostituisce il comma 2 dell’art. 3 della legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria” e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria), prevedendo che «[n]ei siti di cui al comma 1 è autorizzato l’esercizio venatorio secondo le modalità e le condizioni indicate nel calendario venatorio vigente (Allegato A)». Il successivo art. 2, comma 1, invece, dispone che «[a]lla l.r. 44/2018 è aggiunto l’Allegato A di cui a questa legge».

L’art. 3, comma 1, della suddetta legge reg. Marche n. 44 del 2018 - cui si riferisce la prima delle disposizioni impuginate - prevede che «[i] piani faunistico-venatori di cui all’articolo 3 della l.r. 7/1995 continuano ad applicarsi fino all’approvazione del piano faunistico regionale di cui all’articolo 4 della medesima l.r. 7/1995, e comunque non oltre il 31 dicembre 2019, anche nei siti della Rete Natura 2000 di cui alla legge regionale 12 giugno 2007, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 14 aprile 2004, n. 7, 5 agosto 1992, n. 34, 28 ottobre 1999, n. 28, 23 febbraio 2005, n. 16 e 17 maggio 1999, n. 10. Disposizioni in materia ambientale e Rete Natura 2000), qualora sia stata effettuata la valutazione di incidenza di cui all’articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), sui piani medesimi o sui singoli interventi ovvero siano state adottate le misure di conservazione di cui al decreto del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007 (Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS))».

2.- Ad avviso del ricorrente, le disposizioni censurate, riconducibili alla categoria delle norme provvedimento, violerebbero anzitutto l’art. 111 Cost., dal momento che mediante la loro approvazione il legislatore marchigiano avrebbe interferito con l’esercizio della funzione giurisdizionale.

La difesa dello Stato illustra tale censura ricostruendo gli eventi processuali di un articolato contenzioso amministrativo in corso, già pendente al momento dell’approvazione delle norme impuginate. Più precisamente, riferisce che dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per le Marche due associazioni ambientaliste hanno proposto ricorso per l’annullamento, tra l’altro, della deliberazione della Giunta della Regione Marche 30 luglio 2018, n. 1068, avente ad oggetto «L.r. n. 7/95, art. 30 - Calendario venatorio regionale 2018/2019», e che il Consiglio di Stato, in riforma della decisione di primo grado, con ordinanza 22 ottobre 2018, n. 5165, ha sospeso in sede cautelare l’efficacia del calendario approvato con la citata delibera, con riferimento all’esercizio della caccia nei siti Natura 2000 e al prelievo di determinate specie di volatili in alcuni giorni del febbraio 2019.



La Regione Marche avrebbe quindi «provveduto a ripristinare l'esercizio della caccia nelle aree suddette» con l'art. 3 della legge reg. Marche n. 44 del 2018 e con l'approvazione della deliberazione della Giunta della Regione Marche 8 novembre 2018, n. 1468, avente ad oggetto «Attuazione art. 3 comma 2 della Legge regionale n. 44/2018».

Tuttavia, anche tale deliberazione è stata gravata dinanzi al TAR Marche che, con ordinanza 7 dicembre 2018, n. 265, ha accolto la domanda incidentale di sospensione dell'esecuzione limitatamente all'esercizio della caccia nei siti Natura 2000 e quanto al prelievo delle medesime specie interessate dalla precedente ordinanza del Consiglio di Stato.

Attraverso la successiva approvazione delle norme impugnate, quindi, la Regione Marche avrebbe nuovamente ripristinato la caccia in tali aree, sicché, ad avviso del ricorrente, sarebbe evidente la denunciata interferenza con la funzione giurisdizionale esercitata «attraverso i pronunciamenti cautelari dianzi citati» e, di conseguenza, il travalicamento di poteri da parte del legislatore regionale. Al riguardo, il ricorso richiama la sentenza n. 267 del 2007, con la quale la Corte ha affermato che le leggi-provvedimento «sono ammissibili entro limiti specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso».

2.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le norme censurate lederebbero anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., invadendo la competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

L'Avvocatura generale osserva preliminarmente che, secondo l'orientamento di questa Corte, la fauna selvatica rappresenterebbe «un bene ambientale di notevole rilievo, la cui tutela rientra nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», con la conseguenza che le norme statali che la disciplinano costituirebbero regole minime uniformi di salvaguardia, non derogabili dal legislatore regionale nemmeno nell'esercizio della propria competenza residuale in materia di caccia.

In particolare, la difesa dello Stato richiama il disposto dell'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), laddove prevede, al comma 2, che le Regioni possano modificare i periodi nei quali è consentita la caccia indicati nel precedente comma 1 «attraverso un procedimento che contempla l'acquisizione del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica» - oggi Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) - e, al comma 4, che il calendario venatorio sia approvato con regolamento.

Quindi, sulla scorta delle medesime argomentazioni espresse da questa Corte nella sentenza n. 20 del 2012, ritiene che dalle indicate disposizioni statali si evinca il principio secondo cui il procedimento di adozione del calendario venatorio debba necessariamente concludersi con un provvedimento amministrativo.

Di qui il dedotto vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal momento che con le disposizioni censurate il legislatore regionale avrebbe adottato il calendario venatorio con legge-provvedimento, così riducendo lo standard minimo di tutela della fauna selvatica stabilito, oltre che dalla legislazione nazionale, anche dalle «direttive comunitarie in materia (art. 6, comma 3, Direttiva 92/43/CEE - c.d. "Direttiva habitat" e Direttiva n. 79/409/CEE - c.d. "Direttiva Uccelli")».

La lesione della competenza legislativa statale sarebbe, peraltro, ancor più evidente in quanto dalle norme censurate deriverebbe che il contenuto del calendario venatorio con esse adottato non sarebbe «limitato allo specifico anno di riferimento, [...], ma divent[erebbe] replicabile di anno in anno».

3.- Si è costituita la Regione Marche, chiedendo la declaratoria d'inammissibilità o, comunque, di non fondatezza delle questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.1.- Sarebbe, in particolare, inammissibile la questione promossa in riferimento all'art. 111 Cost.

Il ricorrente non avrebbe difatti specificamente individuato quale dei principi espressi dall'evocato parametro costituzionale e funzionali alla realizzazione del giusto processo sarebbe stato leso e non avrebbe, conseguentemente, fornito una motivazione sufficiente del dedotto vulnus.

3.2.- Ad avviso della Regione resistente, inoltre, il parametro costituzionale in questione, per un verso, sarebbe inconferente «rispetto al caso di specie». Per altro verso, non sarebbe stato compromesso, dal momento che «non v'è traccia di alcuna irragionevolezza nella disciplina legislativa» impugnata. La Regione Marche osserva, in proposito, che il calendario venatorio è stato adottato con la delib. Giunta reg. Marche n. 1068 del 2018 e quindi «richiamato», dopo la sospensione cautelare disposta dal Consiglio di Stato, dalla successiva delib. Giunta reg. Marche n. 1468 del 2018, di cui è stata del pari sospesa l'efficacia in sede giurisdizionale. Diversamente da quanto dedotto nel ricorso statale, la legge reg. Marche n. 44 del 2018 non avrebbe ripristinato il calendario venatorio: la legge reg. Marche n. 46 del 2018 rappresenterebbe, pertanto, il «primo atto legislativo» che richiama il suddetto calendario, il quale era stato solo sospeso in via cautelare e non annullato; al contrario, nella fattispecie concreta esaminata da questa Corte nella sentenza n. 267



del 2007, citata dal ricorrente a fondamento della censura, la potestà legislativa era stata esercitata in contrasto con pronunce giurisdizionali divenute definitive.

Infine, la difesa regionale rileva che, essendo i due provvedimenti giurisdizionali cautelari «del tutto carenti in punto di motivazione sul *fumus boni iuris*», non poteva essere «agilmente formulata una prognosi di accoglimento dei ricorsi promossi innanzi ai giudici amministrativi».

3.3.- Secondo la Regione Marche, risulterebbe del pari infondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., essendo stato rispettato, nel caso di specie, il principio, reiteratamente enunciato da questa Corte, secondo cui il calendario venatorio deve necessariamente assumere la forma dell'atto amministrativo.

Il suddetto calendario, infatti, è stato approvato con la delib. Giunta reg. Marche n. 1068 del 2018, assunta all'esito del procedimento amministrativo previsto dalla 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), nel corso del quale è stato acquisito il parere dell'ISPRA in conformità al disposto dell'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992: le norme censurate, pertanto, si sarebbero limitate a «richiamare il rispetto di tale calendario».

Sarebbe, d'altro canto, priva di fondamento la tesi, sostenuta dal ricorrente, secondo cui «il contenuto» del calendario venatorio, in forza delle disposizioni impugnate, non sarebbe «limitato allo specifico anno di riferimento, [...], ma divent[erebbe] replicabile di anno in anno».

Il comma 2 dell'art. 3 della legge reg. Marche n. 44 del 2018, come introdotto dall'impugnato art. 1 della legge reg. Marche n. 46 del 2018, andrebbe infatti letto alla luce del comma 1 dello stesso art. 3, a mente del quale i piani faunistico-venatori provinciali continuano ad applicarsi fino all'approvazione del piano faunistico regionale, e comunque non oltre il 31 dicembre 2019, anche nei siti della Rete Natura 2000, qualora sia stata effettuata la valutazione di incidenza di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997 sui piani medesimi o sui singoli interventi, ovvero siano state adottate le misure di conservazione di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007 (Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione, ZSC, e Zone di Protezione Speciale, ZPS).

Di conseguenza, poiché l'applicazione nei siti della Rete Natura 2000 dei piani faunistico-venatori provinciali è stata disposta solo sino al 31 dicembre 2019, anche il calendario venatorio oggetto del successivo comma 2 non potrebbe produrre effetti oltre questa data.

4.- In prossimità dell'udienza la Regione Marche ha depositato una tempestiva memoria, con la quale sono stati ribaditi gli argomenti già illustrati nell'atto di costituzione.

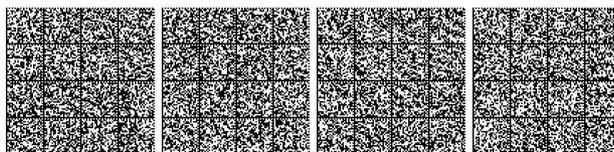
Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Marche 12 dicembre 2018, n. 46 (Modifiche urgenti alla legge regionale 7 novembre 2018, n. 44: «Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 'Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria' e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria»), in riferimento agli artt. 111 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

La prima delle due disposizioni impugnate sostituisce il comma 2 dell'art. 3 della legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria» e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria), prevedendo che «[n]ei siti di cui al comma 1 è autorizzato l'esercizio venatorio secondo le modalità e le condizioni indicate nel calendario venatorio vigente (Allegato A)». I siti ai quali la norma fa riferimento sono quelli della rete «Natura 2000», costituita in forza della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, nonché della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, oggi sostituita dalla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009.

L'altra disposizione impugnata dispone che «[a]lla l.r. 44/2018 è aggiunto l'Allegato A di cui a questa legge».

2.- La Regione Marche ha eccepito l'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 111 Cost., poiché il ricorrente non avrebbe specificamente individuato quale dei principi espressi dall'evocato parametro costitu-



zionale e funzionali alla realizzazione del giusto processo sarebbe stato leso e non avrebbe, conseguentemente, fornito una motivazione sufficiente del dedotto vulnus.

2.1.- L'eccezione è infondata.

Se è vero che il ricorso non indica in maniera esplicita, tra quelli espressi dalla disposizione costituzionale evocata, il principio asseritamente leso, ciò non giustifica, tuttavia, una pronuncia in limine di inammissibilità.

Infatti, l'atto introduttivo motiva la censura con la descrizione degli eventi processuali del contenzioso pendente davanti al Tribunale amministrativo regionale per le Marche e sottolinea altresì la prossimità temporale tra i provvedimenti giurisdizionali cautelari emessi e l'intervento del legislatore regionale che, interferendo con l'esercizio della funzione giurisdizionale, avrebbe «provveduto a ripristinare» l'esercizio della caccia nelle aree oggetto delle deliberazioni regionali impugnate. Pertanto, anche in considerazione dell'esplicito richiamo alla qualità di parte rivestita dalla Regione nel giudizio amministrativo, deve ritenersi che - implicitamente ma chiaramente - la interferenza denunciata dal ricorrente riguardi la violazione del principio della parità delle armi di cui al secondo comma dell'art. 111 Cost.: «[o]gni processo si svolge [...] in condizioni di parità».

In conclusione, malgrado la carenza evidenziata dalla Regione, il ricorso rende comunque «ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 228 del 2016).

3.- Questa Corte, tuttavia, per economia di giudizio e facendo ricorso al potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre, ritiene di esaminare anzitutto la questione promossa con riferimento alla violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, in quanto pregiudiziale sotto il profilo logico-giuridico rispetto a quella riferita a un parametro non compreso nel Titolo V della Parte II della Costituzione (*ex plurimis*, sentenza n. 148 del 2018).

4.- La questione è fondata.

4.1.- Al riguardo, va in primo luogo evidenziata la stretta interdipendenza che lega le due disposizioni impugnate.

Infatti, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Marche n. 46 del 2018, nel sostituire il comma 2 dell'art. 3 della legge reg. Marche n. 44 del 2018, autorizza l'esercizio venatorio nei siti della rete Natura 2000 «secondo le modalità e le condizioni indicate nel calendario venatorio vigente (Allegato A)», mentre l'art. 2, comma 1, della legge reg. Marche n. 46 del 2018 dispone che «[a]lla l.r. 44/2018 è aggiunto l'Allegato A di cui a questa legge». Quest'ultimo è intitolato «[c]alendarario venatorio regionale 2018-2019» e, da un lato, indica le date di inizio e di termine della stagione venatoria (rispettivamente, 1° settembre 2018 e 10 febbraio 2019), nonché le specie cacciabili; dall'altro, contiene anche il regolamento di caccia, comprensivo delle specifiche prescrizioni valevoli nelle zone di protezione speciale e nei siti d'importanza comunitaria, che, insieme, costituiscono la rete Natura 2000.

Inoltre, confrontando l'allegato di cui alla legge reg. Marche n. 46 del 2018 con il calendario allegato alla deliberazione della Giunta della Regione Marche 30 luglio 2018, n. 1068, avente ad oggetto «L.r. n. 7/95, art. 30 - Calendario venatorio regionale 2018/2019», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Marche del 10 agosto 2018, n. 71, è possibile riscontrarne la pressoché integrale coincidenza (con la sola eccezione dell'aggiunta, nel calendario introdotto per via legislativa, di un ultimo paragrafo relativo al «Carniere stagionale per le specie beccaccia, beccaccino e mestolone»).

4.2.- Ciò premesso, autorizzando l'esercizio venatorio nei siti della rete Natura 2000 «secondo le modalità e le condizioni indicate nel calendario venatorio vigente (Allegato A)», l'impugnato art. 1 della legge reg. Marche n. 46 del 2018 richiama senza dubbio il contenuto tipico di tale atto che, ai sensi dell'art. 30, comma 2, della 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), deve individuare le specie cacciabili e i periodi di caccia, le giornate di caccia, il carniere massimo giornaliero e l'eventuale carniere stagionale, l'ora legale di inizio e di termine della giornata di caccia e i periodi e le modalità per l'addestramento dei cani da caccia. In considerazione dell'ambito territoriale di applicazione, lo stesso art. 1 richiama anche le specifiche prescrizioni valevoli per l'esercizio venatorio nei siti della rete Natura 2000.

Si tratta, come visto, di contenuti tutti presenti nel calendario venatorio cui si riferisce l'impugnato art. 1 della stessa legge regionale e che l'art. 2 di questa aggiunge come specifico allegato alla legge reg. Marche n. 44 del 2018.

È pertanto palese che le norme impugnate hanno fatto propria la disciplina dell'attività venatoria già in precedenza posta dal calendario approvato con provvedimento amministrativo, così attraendo quest'ultimo nella sfera legislativa e attribuendogli gli effetti tipici degli atti normativi.

In tal modo, le disposizioni impugnate si pongono in contrasto con il principio, costantemente affermato da questa Corte, secondo cui l'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), «nella parte in cui prevede che sia approvato dalla Regione “il calendario



regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria", intende con ciò prescrivere la forma di atto amministrativo» (sentenza n. 20 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 193 e n. 90 del 2013). La suddetta norma, infatti, «esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega per tale ragione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenza n. 193 del 2013).

4.3.- Non coglie nel segno l'argomento, speso dalla Regione resistente, secondo cui la riserva di amministrazione nel caso di specie non sarebbe stata violata in quanto il calendario venatorio è stato approvato con la citata delib. Giunta reg. Marche n. 1068 del 2018, all'esito del procedimento disciplinato a tal fine dalla legge reg. Marche n. 7 del 1995 e previa acquisizione del parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), sicché la legge impugnata si sarebbe «limitata semplicemente a richiamare il rispetto di tale calendario».

Tale circostanza, infatti, non soddisfa tutte le altre specifiche esigenze (oltre a quella di un procedimento all'interno del quale sia acquisito il parere dell'ISPRA) che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, rimangono sottese alla implicita riserva di amministrazione stabilita dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992.

Questa norma garantisce un'istruttoria approfondita e trasparente anche ai fini del controllo giurisdizionale e non tollera, quindi, che il calendario venatorio venga irrigidito nella forma legislativa a scapito dell'esigenza di raffrontabilità sottesa al principio di generalità e astrattezza della legge: il legislatore statale può, infatti, preferire lo strumento del ricorso giurisdizionale innanzi al giudice comune, anche in considerazione «sia dei tempi con cui il giudice può assicurare una pronta risposta di giustizia, sia della latitudine dei poteri cautelari di cui esso dispone» (sentenza n. 20 del 2012).

Inoltre, la successiva cristallizzazione del contenuto del provvedimento nella forma della legge impedisce anche di assicurare il più marcato regime di flessibilità proprio della natura amministrativa dell'atto, altresì «idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato» (sentenza n. 20 del 2012).

La successiva legificazione del calendario venatorio, seppure in origine adottato con provvedimento amministrativo, in ogni caso riduce in peius lo standard minimo di tutela della fauna selvatica stabilito dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.4.- È assorbito l'ulteriore profilo di censura relativo alla ritenuta replicabilità di anno in anno del contenuto del calendario venatorio adottato con le norme impuginate.

5.- Resta altresì assorbita l'ulteriore questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 111 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Marche 12 dicembre 2018, n. 46 (Modifiche urgenti alla legge regionale 7 novembre 2018, n. 44: "Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 'Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria' e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

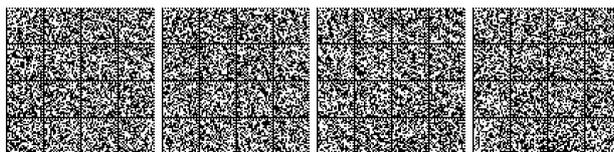
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190258



N. 259

Sentenza 4 novembre - 6 dicembre 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Professioni - Sanzioni disciplinari - Radiazione dall'albo dei medici a carico del dott. Sergio Venturi, assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna, per aver egli proposto e contribuito ad approvare la delibera della Giunta regionale 11 aprile 2016, n. 508 (autorizzativa dell'impiego di personale infermieristico nello svolgimento del servizio di emergenza sanitaria territoriale 118) - Irrogazione da parte della Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna e successiva inerzia del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute sull'atto di significazione ad essi trasmesso dalla Giunta della Regione Emilia-Romagna - Indebita interferenza e menomazione delle attribuzioni regionali in materia di organizzazione sanitaria - Non spettanza allo Stato del potere esercitato - Conseguente annullamento della sanzione irrogata.

- Atto della Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna del 30 novembre 2018; silenzio del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute rispetto all'atto di significazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, trasmesso il 27 dicembre 2018.
- Costituzione, artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, 121 e 123.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'atto della Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna del 30 novembre 2018 e del silenzio del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute in relazione all'atto di significazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, trasmesso il 27 dicembre 2018, promosso dalla Regione Emilia-Romagna con ricorso notificato il 29 gennaio-4 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 15 febbraio 2019, iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di intervento ad opponendum dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna e l'atto di intervento ad adiuvandum di Sergio Venturi, nella qualità di assessore *pro tempore* alle politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Vittorio Manes e Giuseppe Caia per la Regione Emilia-Romagna, Giuseppe Caia per Sergio Venturi, nella qualità di assessore *pro tempore* alle politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna e Alberto Santoli per l'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 29 gennaio-4 febbraio e depositato il successivo 15 febbraio 2019, la Regione Emilia-Romagna ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in riferimento all'atto conclusivo dell'udienza disciplinare del 30 novembre 2018, consistente nella pronuncia di radiazione quale sanzione disciplinare, adottato dalla Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, a conclusione del procedimento disciplinare prot. n. 2501/gp/pm, a carico del dott. Sergio Venturi, all'epoca dei fatti e a tutt'oggi assessore alle politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna, nonché all'inerzia del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute, ai quali la Regione ha trasmesso un atto di significazione e sollecitazione in data 27 dicembre 2018.

La Regione ricorrente ritiene che l'irrogazione della citata sanzione disciplinare nei confronti dell'assessore regionale, per aver questi proposto e contribuito ad approvare la delibera della Giunta regionale 11 aprile 2016, n. 508 (Principi e criteri in ordine alla predisposizione di Linee guida regionali per l'armonizzazione dei protocolli avanzati di impiego di personale infermieristico adottati ai sensi dell'art. 10 D.P.R. 27 marzo 1992 per lo svolgimento del servizio di emergenza sanitaria territoriale 118), non gradita all'Ordine professionale, rappresenti un'interferenza, priva di qualsiasi base legislativa, nelle determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente attribuita alla Regione in materia di «tutela della salute» e, in particolare, nell'esercizio delle specifiche funzioni regionali di organizzazione del servizio sanitario e dei servizi di emergenza, in violazione degli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, 121 e 123 della Costituzione, nonché dell'art. 46 della legge statutaria regionale 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia-Romagna), anche in relazione al riparto di competenze delineato dall'art. 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e dagli artt. 112, 114 e 115 del d.P.R. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

La ricorrente premette che, con la delibera n. 508 del 2016, proposta dall'assessore alle politiche per la salute, la Giunta regionale, nell'esercizio della propria ampia competenza amministrativa in materia di «tutela della salute», fondata sugli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., ha autorizzato l'impiego di personale infermieristico specializzato nell'assistenza sanitaria in emergenza (ambulanza 118), in conformità ad appositi protocolli operativi, predisposti dal personale medico, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 10 del d.P.R. 27 marzo 1992 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria di emergenza) e dall'intesa in Conferenza Stato-Regioni dell'11 aprile 1996 (Atto di intesa tra Stato e regioni di approvazione delle linee guida sul sistema di emergenza sanitaria in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992).

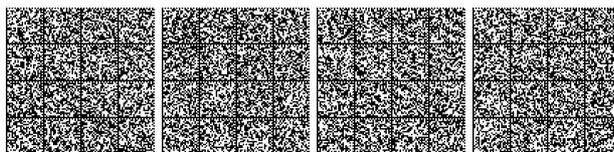
Ciò premesso, la Regione ritiene che l'esercizio del potere disciplinare da parte dell'Ordine provinciale nei confronti dell'assessore sia avvenuto in assenza dei relativi presupposti, poiché ha avuto come oggetto la condotta politico-amministrativa dell'assessore e non comportamenti del medico rilevanti sul piano disciplinare. Un simile esercizio del potere avrebbe determinato una lesione delle prerogative dell'assessore, tra le quali non può non rientrare la facoltà di proporre e di concorrere a formare e deliberare gli atti dell'organo collegiale di appartenenza. Da ciò deriva la simultanea lesione delle competenze della Giunta, in ragione del rapporto di immedesimazione organica dell'assessore con la stessa, nella materia della tutela della salute e, in specie, dell'organizzazione dei servizi sanitari dell'emergenza.

Pertanto, la Regione Emilia-Romagna chiede a questa Corte di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, adottare un provvedimento disciplinare nei confronti di un componente della Giunta regionale, per avere questi proposto, formato o comunque concorso a deliberare un atto politico-amministrativo regionale, peraltro senza che l'Amministrazione statale vigilante ovviasse a tale invasione della sfera di competenza regionale. La ricorrente chiede pertanto che sia annullata la sanzione consistente nella radiazione dell'assessore regionale dall'albo dei medici.

2.- È intervenuto in giudizio innanzi alla Corte costituzionale l'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, che ha chiesto di dichiarare il ricorso inammissibile e comunque infondato.

Il ricorso sarebbe inammissibile perché volto a ottenere l'annullamento di una sanzione disciplinare dinanzi a un giudice, la Corte costituzionale, carente di giurisdizione in materia, in violazione dell'art. 3, commi 2, lettera c), e 4, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), che stabilisce che, avverso tali provvedimenti, è ammesso ricorso alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie (CCEPS).

Il difetto di giurisdizione di questa Corte si evincerebbe anche dalla circostanza che quest'ultima sarebbe chiamata a pronunciarsi su una domanda negativa (di accertamento della non spettanza del potere), laddove, ai sensi e per gli effetti dell'art. 38 [richiamato dall'art. 41] della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul



funzionamento della Corte costituzionale), sarebbe istituzionalmente chiamata a pronunciarsi, in termini positivi, sulla spettanza del potere di adottare un provvedimento. I termini del conflitto, inoltre, sarebbero mal posti, essendo riferiti a un provvedimento disciplinare adottato nei confronti di un assessore regionale, anziché nei confronti di un medico iscritto all'albo.

Non sussisterebbe, inoltre, l'interesse ad agire, concreto e attuale, della Regione Emilia-Romagna, dato che la delibera che la stessa ritiene sia stata pregiudicata nella fase di attuazione, risulterebbe tuttora vigente ed esecutiva, come precisato e ammesso dalla stessa Regione ricorrente. Pertanto, non vi sarebbe stata alcuna invasione delle competenze regionali.

Più in generale, la difesa dell'Ordine provinciale dei medici contesta la sussistenza dei presupposti per promuovere un conflitto di attribuzione, posto che il presente giudizio sarebbe volto non già alla delimitazione delle sfere di attribuzione di Stato e Regione, quanto al sindacato e alla delimitazione del potere disciplinare. Si tratterebbe di un potere tipico dell'Ordine, chiamato a vigilare sul rispetto, da parte degli iscritti, delle regole deontologiche dallo stesso predisposte a tutela del decoro e del prestigio della professione, la cui efficacia si esaurirebbe all'interno dell'Ordine o della categoria. Pertanto, la Regione non potrebbe denunciare alcuna ingerenza o invasione di competenza, poiché il procedimento disciplinare avrebbe riguardato il dott. Venturi nella sua qualità di medico iscritto all'albo dell'Ordine dei medici di Bologna. Egli non ricopre una carica elettiva, ma è un assessore esterno, nominato dal Presidente della Regione, al quale non sarebbe riferibile la prerogativa costituzionale di cui all'art. 122, quarto comma, Cost.

Ancora in linea preliminare, la difesa dell'Ordine chiede che sia dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio del dott. Venturi. Si esclude che l'esito del conflitto possa definitivamente pregiudicare un soggetto ad esso estraneo, in linea con la giurisprudenza costituzionale. Ricorda infatti la difesa dell'Ordine che il dott. Venturi ha proposto ricorso innanzi alla CCEPS, da ritenersi giudice competente a conoscere dell'impugnativa avverso la sanzione disciplinare irrogatagli.

Nel merito il ricorso sarebbe, comunque, privo di fondamento.

Qualunque medico iscritto all'albo, anche se non esercente la professione medica, è tenuto a osservare il codice deontologico. Nella specie, l'Ordine dei medici di Bologna ha aperto il procedimento disciplinare nei confronti del dott. Venturi, prendendo le mosse dalla circostanza che la CCEPS aveva ritenuto le determinazioni delle aziende sanitarie locali (ASL) relative ai protocolli inerenti ai servizi di emergenza sanitaria, pur fondate sulla delibera regionale, in contrasto con il codice deontologico. Pertanto, una valutazione deontologica della condotta dei medici che avevano promosso e contribuito a formare la delibera sarebbe stata necessaria. In altri termini, l'Ordine dei medici si sarebbe limitato a valutare, da un punto di vista deontologico, il contegno del medico dott. Venturi, senza alcuna pretesa censura dell'azione amministrativa regionale.

Posto che il codice deontologico individua i doveri generali del sanitario, quali che siano le condizioni istituzionali e sociali in cui opera, la condotta del sanitario, dott. Venturi, non sarebbe stata esente da censure deontologiche in virtù del ruolo, o più precisamente, dell'incarico assegnatogli in ambito regionale.

Tuttavia, non si potrebbe sostenere che, esercitando le proprie competenze disciplinari nell'interesse pubblico, l'Ordine abbia condizionato, disatteso, disapplicato o interferito con gli atti amministrativi della Regione.

Il procedimento disciplinare sarebbe strutturalmente e teleologicamente indipendente rispetto alle prerogative e attribuzioni regionali. Esso riguarderebbe la tutela del prestigio e del decoro di una categoria di professionisti, attraverso il rispetto di regole deontologiche, fondate su principi di correttezza e irreprensibilità della condotta dei relativi componenti, senza connessione o interferenza con le competenze regionali e/o con la natura amministrativa del ruolo svolto dall'assessore Venturi.

3.- È intervenuto nel giudizio il dott. Sergio Venturi, che ha chiesto, previo il riconoscimento dell'ammissibilità del proprio intervento, che sia accolto il ricorso e annullata la sanzione disciplinare della radiazione dall'albo degli esercenti le professioni mediche.

Preliminarmente, la difesa del dott. Venturi sostiene l'ammissibilità dell'intervento alla luce delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale. Quest'ultima ha ritenuto ammissibili gli interventi di terzi, nei conflitti di attribuzione fra enti, nei casi in cui l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere in modo immediato e diretto situazioni soggettive riferibili all'interveniente, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendano dall'esito del giudizio costituzionale.

Nella specie, sussisterebbero tali condizioni. L'interveniente è titolare di una situazione soggettiva (il diritto a svolgere la professione di medico) direttamente incisa dal provvedimento impugnato in sede di conflitto di attribuzione fra enti.

Nel merito, il ricorso sarebbe fondato.



Il provvedimento impugnato, avrebbe determinato un'ingerenza «nel potere di indirizzo politico-amministrativo della Regione Emilia-Romagna in materia di organizzazione del servizio sanitario regionale per censurare una scelta di merito (relativa all'impiego di personale infermieristico nei servizi di emergenza) che esso ritiene in contrasto con gli interessi della categoria dei medici». Tale scelta - sottolinea la difesa dell'interveniente - si è tradotta in un atto che la Regione ha adottato l'11 aprile 2016, in attuazione del già menzionato atto d'intesa tra Stato e Regioni dell'11 aprile 1996.

4.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni contenute nelle memorie scritte.

Considerato in diritto

1.- La Regione Emilia-Romagna ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'atto conclusivo dell'udienza disciplinare del 30 novembre 2018, consistente nella sanzione disciplinare della radiazione dall'albo dei medici, adottata dalla Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, nei confronti del dott. Sergio Venturi, all'epoca dei fatti e a tutt'oggi assessore alle politiche per la salute della Regione medesima, nonché all'inerzia del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute, ai quali la Regione ha rivolto un atto di significazione e sollecitazione in data 27 dicembre 2018.

La ricorrente lamenta che l'Ordine professionale, adottando la citata sanzione disciplinare nei confronti dell'assessore regionale alle politiche per la salute, per aver questi proposto e contribuito ad approvare la delibera della Giunta regionale 11 aprile 2016, n. 508 (Principi e criteri in ordine alla predisposizione di Linee guida regionali per l'armonizzazione dei protocolli avanzati di impiego di personale infermieristico adottati ai sensi dell'art. 10 D.P.R. 27 marzo 1992 per lo svolgimento del servizio di emergenza sanitaria territoriale 118), con cui è stato autorizzato l'impiego di personale infermieristico specializzato nell'assistenza sanitaria in emergenza, abbia determinato una lesione delle competenze regionali nella materia «tutela della salute», di cui agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, e, in specie, dell'organizzazione dei servizi sanitari di emergenza.

L'Ordine professionale avrebbe esercitato il potere disciplinare in assenza dei presupposti necessari, censurando non comportamenti del medico, rilevanti sul piano disciplinare, ma la condotta politico-amministrativa dell'assessore. In tal modo avrebbe leso le prerogative dell'assessore, in particolare la facoltà di proporre e di concorrere a formare e deliberare gli atti dell'organo collegiale di appartenenza. Avrebbe anche leso le competenze della Giunta stessa, in ragione del rapporto di immedesimazione organica dell'assessore con la Giunta, nella materia della «tutela della salute» e, in specie, dell'organizzazione dei servizi sanitari dell'emergenza.

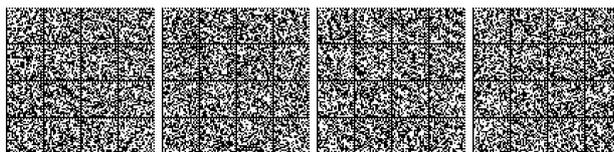
2.- Preliminarmente, deve essere dichiarato ammissibile sia il conflitto nei confronti dello Stato, sia l'intervento spiegato nel giudizio dall'assessore regionale alle politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna, dott. Sergio Venturi.

Nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o resistervi, «subendo tale regola l'eccezione relativa all'ipotesi in cui l'intervenitore sia parte di un giudizio comune, il cui esito la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare» (sentenza n. 107 del 2015).

Nel caso di specie ricorrono gli estremi dell'eccezione indicata. Infatti, il dott. Sergio Venturi è parte del giudizio pendente dinanzi alla Commissione centrale di disciplina per gli esercenti le professioni sanitarie (CCEPS), avente ad oggetto l'impugnazione del medesimo provvedimento disciplinare, adottato dall'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, impugnato anche in questa sede. Pertanto, il presente giudizio costituzionale, volto ad accertare se spettasse allo Stato - e, per esso, all'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna - adottare il suddetto provvedimento disciplinare, è suscettibile di incidere sul giudizio pendente dinanzi alla CCEPS.

3.- Ancora in via preliminare, nessun ostacolo si pone all'intervento in giudizio dell'Ordine dei medici, nonostante la mancata costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri quale parte resistente.

Questa Corte ha, di recente, sottolineato che, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, promossi dalla Regione nei confronti dello Stato, l'art. 25, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale «espressamente prevede che il ricorso [...] debba essere notificato anche "all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo"» (sentenza n. 43 del 2019), di organi dello Stato dotati di autonomia e di soggettività, «sì da legittimarli passivamente nel processo (sentenza n. 252 del 2013)» (sentenza n. 43 del 2019). E ciò «al fine di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da essi adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri» (sentenza n. 252 del 2013).



3.1. - Nel caso di cui si discute si devono ritenere sussistenti i requisiti ora indicati, considerato che l'Ordine dei medici, che ha adottato l'atto impugnato, è espressamente qualificato dall'art. 1, comma 3, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), come sostituito dall'art. 4, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute), come ente pubblico non economico, dotato di ampia «autonomia patrimoniale, finanziaria, regolamentare e disciplinare» (lettera *b*), che agisce quale organo sussidiario dello Stato «al fine di tutelare gli interessi pubblici, garantiti dall'ordinamento, connessi all'esercizio professionale» (lettera *a*), e per ciò stesso sottoposto alla vigilanza del Ministero della salute (lettera *b*).

4.- A tal proposito si deve precisare, sempre in linea preliminare, che l'atto posto in essere dal citato Ordine provinciale dei medici di Bologna - impugnato in questa sede - è riferibile allo Stato «inteso, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali» (sentenza n. 31 del 2006). Da tempo questa Corte ha sottolineato che, nella prospettiva dei rapporti con il sistema regionale, il termine Stato è impiegato dall'art. 134 Cost. in una accezione più ampia, quale «conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo, destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall'art. 5 Cost.» (sentenza n. 31 del 2006).

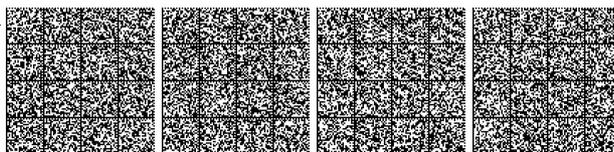
Con riguardo in particolare alla qualificazione degli ordini professionali, occorre ricordare che questa Corte, già nel passato, peraltro in armonia con la giurisprudenza di legittimità (fra le altre, Cassazione civile, sezione prima, sentenza 14 ottobre 2011, n. 21226) e con la giurisprudenza amministrativa (fra le tante, Consiglio di Stato, sezione quarta, decisione 16 marzo 2004, n. 1344), li ha configurati come «enti pubblici ad appartenenza necessaria» (sentenza n. 405 del 2005) e ha riconosciuto che la loro istituzione e disciplina «risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso», affidando loro «il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi», in vista dell'obiettivo di «garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività» (sentenza n. 405 del 2005).

Si tratta, in altri termini, di organismi associativi a partecipazione obbligatoria cui il legislatore statale ha affidato poteri, funzioni e prerogative, sottoposti a vigilanza da parte di organi dello Stato-apparato, tutti preordinati «alla tutela di pregnanti interessi di rilievo costituzionale» (sentenza n. 173 del 2019, inerente all'Ordine forense), connessi all'esercizio di attività professionali, caratterizzati da una necessaria «dimensione nazionale» e pertanto dalla «infrazionabilità» (sentenza n. 405 del 2005). Tali sono gli interessi inerenti alla tutela della salute.

Questa Corte ha ricondotto alla materia dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (sentenza n. 405 del 2005) la disciplina di organismi, «ausiliari della Pubblica Amministrazione» (Consiglio di Stato, n. 1344 del 2004) perché chiamati a svolgere funzioni pubbliche di tutela di interessi pubblici unitari. Ciò serve a confermare inequivocabilmente l'appartenenza degli stessi al sistema ordinamentale dello Stato.

L'art. 4 della legge n. 3 del 2018, già citato, conferma quanto si è ora affermato, con specifico riguardo agli Ordini delle professioni sanitarie. Gli Ordini sono qualificati, come già si è visto, «enti pubblici non economici» e agiscono «quali organi sussidiari dello Stato al fine di tutelare gli interessi pubblici, garantiti dall'ordinamento, connessi all'esercizio professionale» (art. 1, comma 3, lettera *a*, del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, come sostituito dal citato art. 4). A questo fine, sono affidati a tali enti molteplici compiti e funzioni, che è opportuno elencare a fini esemplificativi: verifica del possesso dei titoli abilitanti all'esercizio professionale; tenuta, anche informatizzata, e pubblicità, anche telematica, degli albi dei professionisti; parere obbligatorio sulla disciplina regolamentare dell'esame di abilitazione all'esercizio professionale; concorso con le autorità locali e centrali nello studio e nell'attuazione dei provvedimenti che possano interessare l'Ordine e collaborazione con le istituzioni sanitarie e formative pubbliche e private alla promozione, organizzazione e valutazione delle attività formative e dei processi di aggiornamento per lo sviluppo continuo professionale di tutti gli iscritti agli albi. La stretta inerenza di tali compiti alla tutela di un interesse pubblico unitario ne qualifica con chiarezza la natura di enti che esercitano funzioni pubbliche imputabili all'apparato statale.

Ai soli fini del conflitto costituzionale di attribuzione tra Regione e Stato, la riconducibilità alla sfera di competenza statale di tali funzioni - «affidate» all'Ordine degli esercenti le professioni sanitarie, nell'ambito del peculiare modulo organizzativo disegnato dal legislatore statale, in particolare dal d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, come modificato dalla legge n. 3 del 2018 - esige di imputare al sistema ordinamentale statale gli atti emessi nell'esercizio delle medesime (sentenza n. 72 del 2005).



5.- Poste tali necessarie premesse, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla difesa dell'Ordine provinciale dei medici di Bologna.

Quest'ultima, anzitutto, eccipisce l'inammissibilità del ricorso di attribuzione fra enti. La Regione ricorrente chiederebbe a questa Corte di accertare non già la spettanza di un'attribuzione costituzionale, ai sensi dell'art. 38 [richiamato dall'art. 41] della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ma l'inesistenza del potere dell'Ordine di adottare la sanzione disciplinare impugnata e di annullare la stessa, peraltro erroneamente individuando come oggetto del provvedimento impugnato una condotta dell'assessore regionale e non del medico iscritto all'albo. Si lamenta, in altri termini, che il presente giudizio sia volto non già alla delimitazione delle sfere di attribuzione dello Stato e della Regione, quanto al sindacato e alla delimitazione del potere disciplinare dell'Ordine, che si esercita sulle condotte dei medici iscritti all'albo. Non vi sarebbe, pertanto, alcuna attitudine lesiva delle attribuzioni regionali, né sussisterebbe alcun interesse concreto e attuale della Regione ad agire in giudizio. Da un lato, la delibera regionale, proposta e votata da Sergio Venturi, in qualità di assessore regionale alla sanità, che è all'origine della sanzione, risulta vigente ed esecutiva; dall'altro, Venturi, in quanto assessore regionale, non gode della prerogativa di cui all'art. 122, quarto comma, Cost.

Si tratta, in sostanza, di eccezioni che possono essere riassunte nella pretesa insussistenza dei presupposti per promuovere un conflitto di attribuzione fra enti. In particolare si denuncia la carenza di interesse a ricorrere della Regione nei confronti di un atto - la sanzione disciplinare della radiazione del dottor Venturi dall'albo dei medici - destinato a incidere sulla sfera individuale di quest'ultimo e perciò privo di ogni attitudine lesiva delle attribuzioni regionali. Sarebbe dunque assente il tono costituzionale del conflitto.

5.1.- Queste eccezioni sono prive di fondamento.

Questa Corte ha da lungo tempo affermato e costantemente ribadito che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 110 del 1970; più di recente, sentenza n. 130 del 2014).

La Regione ritiene che il provvedimento emesso dall'Ordine dei medici, all'esito del procedimento disciplinare avviato nei confronti dell'assessore regionale alle politiche della salute, che è anche medico, per aver questi proposto e votato una delibera di Giunta contenente una disciplina dell'organizzazione dei servizi di emergenza sanitaria, non condivisa dal medesimo Ordine, sia illegittimo, perché lo Stato (e, per esso, l'Ordine) non avrebbe il potere di sottoporre a giudizio disciplinare e censurare l'attività di indirizzo politico-amministrativo in materia di organizzazione sanitaria dell'assessore, membro della Giunta regionale. All'esercizio di tale potere si contrapporrebbe, infatti, l'autonomia amministrativa regionale costituzionalmente garantita, che ne risulterebbe quindi menomata.

Questa Corte ha ritenuto che per conferire tono costituzionale a un conflitto serve essenzialmente prospettare l'esercizio effettivo di un potere, non avente base legale, «in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente» (fra le altre, vedi sentenze n. 260 e n. 104 del 2016). Sono, pertanto, prive di fondamento le eccezioni di inammissibilità del ricorso per insussistenza del tono costituzionale del conflitto.

La Regione contesta, infatti, non già le modalità di esercizio del potere disciplinare dell'Ordine, ma l'esistenza stessa di tale potere, con riferimento alla condotta politico-amministrativa dell'assessore regionale medico, e afferma che la lesione delle prerogative di quest'ultimo (facoltà di proposta e di voto), derivante dall'esercizio "abusivo" del potere disciplinare, si risolve nella lesione delle competenze della Giunta stessa, in ragione del rapporto di immedesimazione organica fra assessori e Giunta, e quindi della Regione. In tal modo, risulta evidente non solo l'interesse a ricorrere della Regione, «qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità della sfera di attribuzioni costituzionali» (sentenza n. 265 del 2003) che si assumono menomate, ma anche l'attualità della lesione, derivante dall'atto impugnato. L'adozione di quest'ultimo, infatti, costituendo esercizio illegittimo del potere di sindacare e sanzionare sul piano disciplinare le scelte politico-amministrative della Giunta regionale, per il tramite dell'assessore sottoposto alla più rigorosa delle sanzioni disciplinari, determinerebbe di per sé la lesione dell'autonomia amministrativa regionale.

Ai fini dell'ammissibilità del ricorso non riveste alcun rilievo la circostanza che il medesimo atto impugnato in questa sede è stato impugnato anche dinanzi alla CCEPS, giudice competente a pronunciarsi sui ricorsi proposti avverso i provvedimenti disciplinari adottati dalle commissioni di albo, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, come successivamente modificato. La pendenza di un giudizio dinanzi all'autorità giurisdizionale avente come oggetto il medesimo atto impugnato in sede di conflitto di attribuzione fra enti non comporta - come questa Corte ha precisato - l'inammissibilità del conflitto, ove sussista il tono costituzionale (di recente, sentenza n. 57 del 2019).

6.- Nel merito, il ricorso è fondato.



Gli ordini delle professioni sanitarie, e fra questi l'Ordine dei medici, sono investiti - come si è detto - di funzioni di interesse pubblico dal d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, come modificato dall'art. 4 della legge n. 3 del 2018. Fra tali funzioni, a tutela di interessi generali della collettività, garantiti dall'ordinamento e connessi all'esercizio professionale, vi è quello di vigilare «sugli iscritti agli albi, in qualsiasi forma giuridica svolgano la loro attività professionale, compresa quella societaria, irrogando sanzioni disciplinari» (art. 1, comma 3, lettera l, del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, come successivamente modificato). L'Ordine è chiamato, in questa prospettiva, a promuovere e assicurare «l'indipendenza, l'autonomia e la responsabilità delle professioni e dell'esercizio professionale, la qualità tecnico-professionale, la valorizzazione della funzione sociale, la salvaguardia dei diritti umani e dei principi etici dell'esercizio professionale indicati nei rispettivi codici deontologici, al fine di garantire la tutela della salute individuale e collettiva» (art. 1, comma 3, lettera c, del d. lgs C.p.S. n. 233 del 1946, come successivamente modificato). All'Ordine è attribuito un potere disciplinare, esercitato, in particolare, dalla commissione di albo (art. 3, comma 2, lettera c, del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, come successivamente modificato).

Il potere disciplinare, così configurato nelle sue finalità, serve ad assicurare il rispetto delle regole deontologiche che governano il corretto esercizio della professione. Il legislatore ha inteso, in tal modo, delimitare un potere sanzionatorio che, se non ristretto entro confini ben precisi, potrebbe irragionevolmente invadere la sfera dei diritti dei singoli destinatari delle sanzioni. Esso può dunque essere legittimamente esercitato solo «tenendo conto degli obblighi a carico degli iscritti, derivanti dalla normativa nazionale e regionale vigente e dalle disposizioni contenute nei contratti e nelle convenzioni nazionali di lavoro», nonché «secondo una graduazione correlata alla volontarietà della condotta, alla gravità e alla reiterazione dell'illecito» (ancora art. 1, comma 3, lettera l, già citato). Il potere disciplinare nasce, quindi, limitato dal necessario rispetto delle garanzie degli iscritti, ma anche dalla natura dei codici deontologici, definiti dalla stessa CCEPS (decisione 7 luglio 2017, n. 80) atti di "soft law" vincolanti nei termini e nei limiti indicati dalla legge.

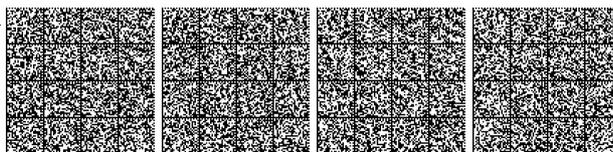
In questa prospettiva, l'art. 38 del d.P.R. 5 aprile 1950, n. 221 (Approvazione del regolamento per la esecuzione del decreto legislativo 13 settembre 1946, n. 233, sulla ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse) delimita l'ambito di operatività del potere disciplinare e prescrive che esso può essere esercitato nei soli confronti dei «sanitari che si rendano colpevoli di abusi o mancanze nell'esercizio della professione o, comunque, di fatti disdicevoli al decoro professionale».

Per la precisa individuazione di tali ipotesi di responsabilità, il codice di deontologia medica, nel testo approvato nel 2014, chiarisce, all'art. 1, che le regole da esso poste impegnano «il medico nella tutela della salute individuale e collettiva vigilando sulla dignità, sul decoro, sull'indipendenza e sulla qualità della professione». Così circoscritto, il potere si rivolge a colpire comportamenti dissonanti rispetto a un corretto svolgimento dell'attività professionale, nonché i «comportamenti assunti al di fuori dell'esercizio professionale quando ritenuti rilevanti e incidenti sul decoro della professione». La genericità di tale ultima previsione - peraltro contenuta in una formula comune a tutti gli ordinamenti disciplinari - è di tutta evidenza. Essa non impedisce, tuttavia, di identificare comportamenti del medico, tenuti nella vita privata, lesivi della sua reputazione, oltre che idonei a compromettere l'immagine (il «decoro») della categoria professionale o comunque tali da giustificare in generale «un biasimo, perché non rispettosi dei doveri di lealtà verso gli altri iscritti» (Cassazione civile, sezione terza, sentenza 19 giugno 2002, n. 8915).

Alla luce di tali indicazioni, la stessa CCEPS, organo di giurisdizione speciale chiamato a pronunciarsi sui ricorsi promossi avverso i provvedimenti disciplinari adottati dalla commissione di albo (art. 3, comma 4, del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946), ha affermato: «è sottratto al potere disciplinare dell'Ordine il comportamento del medico riconducibile all'ambito dell'esercizio di mansioni o funzioni pubbliche e non riferibile ad attività svolte nell'interesse personale del professionista» (decisione n. 16 dell'8 giugno 1991), né all'attività professionale in genere (decisione n. 41 del 21 febbraio 2000).

Così delimitato l'ambito di esercizio del potere disciplinare dell'Ordine dei medici risulta pertanto evidente che, nel caso in esame, l'Ordine dei medici ha agito in carenza di potere, poiché ha sottoposto a procedimento disciplinare e sanzionato un proprio iscritto per atti compiuti da quest'ultimo non nell'esercizio della professione di medico, ma nell'esercizio di una funzione pubblica, in qualità di assessore regionale. Tali atti, ascrivibili a un munus pubblico, non rientrano fra quelli sottoposti al potere sanzionatorio dell'Ordine.

L'Ordine ha, infatti, sanzionato, senza averne il potere, l'assessore alle politiche della salute per aver quest'ultimo proposto e votato e quindi contribuito ad approvare la delibera della Giunta regionale n. 508 del 2016, non condivisa dall'Ordine stesso. In tal modo ha interferito illegittimamente con l'esercizio delle prerogative dell'assessore, tra le quali rientra la facoltà di proporre e di concorrere a formare e deliberare gli atti dell'organo collegiale di appartenenza. Per il tramite dell'assessore sanzionato, esso ha interferito con le attribuzioni costituzionali della Regione in materia di organizzazione sanitaria con conseguente menomazione delle stesse. L'assessore, membro della Giunta regionale, organo collegiale titolare delle competenze amministrative della Regione, contribuisce a definire nell'ambito assegna-



togli - le politiche della salute - l'indirizzo politico-amministrativo della Giunta regionale stessa. A tali funzioni viene assegnato su richiesta del Presidente, organo di elezione diretta (ai sensi dell'art. 122, ultimo comma, Cost.). Con tale nomina si genera un rapporto di immedesimazione organica con la Giunta, cosicché la lesione delle attribuzioni dell'assessore si traduce nella lesione delle attribuzioni, nella medesima materia, della Giunta regionale di cui è parte e, conseguentemente, della Regione.

Quanto alle attribuzioni regionali in discussione, occorre rilevare che la delibera n. 508 del 2016, proposta dall'assessore Venturi e approvata dalla Giunta regionale, ha autorizzato l'impiego di personale infermieristico specializzato nell'assistenza sanitaria in emergenza, sulla base di appositi protocolli operativi, predisposti dal personale medico. Essa costituisce esercizio della competenza amministrativa regionale in materia di organizzazione sanitaria, «parte integrante della competenza [...] regionale in materia della tutela della salute di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost. (*ex plurimis* sentenze n. 54 del 2015 e n. 371 del 2008)» (sentenza n. 137 del 2019) e «inerisce [...] ai metodi ed alle prassi di razionale ed efficiente utilizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali destinate a rendere possibile l'erogazione del servizio» (sentenza n. 105 del 2007).

La delibera ha dato attuazione alle indicazioni già formulate nel d.P.R. 27 marzo 1992 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria di emergenza), in specie, all'art. 10 (che prevede che il «personale infermieristico professionale, nello svolgimento del servizio di emergenza, può essere autorizzato a praticare iniezioni per via endovenosa e fleboclisi, nonché a svolgere le altre attività e manovre atte a salvaguardare le funzioni vitali, previste dai protocolli decisi dal medico responsabile del servizio»), e nella successiva intesa in conferenza Stato-Regioni (Atto d'intesa tra Stato e regioni di approvazione delle linee guida sul sistema di emergenza sanitaria dell'11 aprile 1996, in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992). Tale atto ha, infatti, definito i «requisiti organizzativi e funzionali della rete dell'emergenza», individuando nella centrale operativa il centro di raccolta di tutte le «richieste telefoniche di urgenza ed emergenza convogliate attraverso il numero unico 118», e il centro di individuazione degli interventi più idonei per dare risposta alle citate richieste, sulla base di protocolli operativi interni, «di valutazione di criticità dell'evento», che utilizzino «codifiche e terminologie standard non suscettibili di ambiguità interpretative» e siano «sottoposti a periodica valutazione e revisione».

Questo dettagliato apparato di misure si colloca nell'ambito del conferimento alle Regioni di più ampie competenze e responsabilità in ordine alla pianificazione e organizzazione dei servizi sanitari, in linea con quanto stabilito dall'art. 2 del d.lgs. n. 502 del 1992 e in attuazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.

7.- In conclusione, il ricorso deve essere accolto.

Si dichiara che non spetta allo Stato, e per esso alla Commissione dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, adottare, a conclusione del procedimento disciplinare prot. n. 2501/gp/pm, la sanzione della radiazione dall'albo dei medici a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna, dott. Sergio Venturi, per aver questi proposto e contribuito a formare la delibera della Giunta regionale n. 508 del 2016.

Pertanto, va annullata la sanzione della radiazione dall'albo dei medici, adottata a conclusione del procedimento disciplinare prot. n. 2501/gp/pm, a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna.

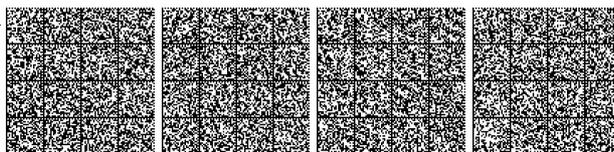
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile l'intervento in giudizio del dott. Sergio Venturi;

2) dichiara ammissibile l'intervento in giudizio dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna;

3) dichiara che non spetta allo Stato, e per esso alla Commissione dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, adottare, a conclusione del procedimento disciplinare prot. n. 2501/gp/pm, la sanzione della radiazione dall'albo dei medici a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna, dott. Sergio Venturi, per aver questi proposto e contribuito a formare la delibera della Giunta regionale 11 aprile 2016, n. 508 (Principi e criteri in ordine alla predisposizione di Linee guida regionali per l'armonizzazione dei protocolli avanzati di impiego di personale infermieristico adottati ai sensi dell'art. 10 D.P.R. 27 marzo 1992 per lo svolgimento del servizio di emergenza sanitaria territoriale 118) e al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro della salute non provvedere a seguito dell'Atto di significazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, trasmesso in data 27 dicembre 2018;



4) annulla per l'effetto la sanzione disciplinare irrogata con l'atto indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190259

N. 260

Ordinanza 6 novembre - 6 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Violazioni relative alle esportazioni - Tardiva presentazione, da parte del cedente o del prestatore, della dichiarazione d'intento di effettuare acquisti o importazioni senza applicazione dell'imposta - Identità di sanzione rispetto a comportamenti da cui emerge l'infedeltà del contribuente - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza intesa in termini di proporzionalità - Restituzione degli atti al rimettente.

- Decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, art. 7, comma 4-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 383, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

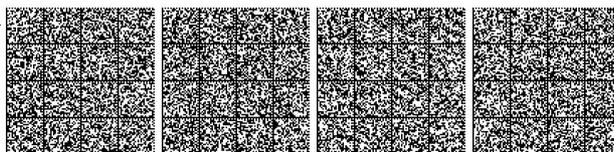
composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: 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. 7, comma 4-*bis*, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), introdotto dall'art. 1, comma 383, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», promosso dalla Commissione tributaria regionale della



Toscana nel procedimento vertente tra la Niccoli srl e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Firenze, con ordinanza del 29 settembre 2014, iscritta al n. 76 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che con ordinanza del 9 giugno 2014, iscritta al n. 76 del reg. ord. 2019, la Commissione tributaria regionale della Toscana ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4-*bis*, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), introdotto dall'art. 1, comma 383, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», a norma del quale «[è] punito con la sanzione prevista nel comma 3 il cedente o il prestatore che omette di inviare, nei termini previsti, la comunicazione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), ultimo periodo, del decreto-legge 29 dicembre 1983, n. 746, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1984, n. 17, o la invia con dati incompleti o inesatti»;

che la questione è sorta nel corso di un giudizio tributario promosso avverso un atto di contestazione dell'Agenzia delle entrate con il quale era stata irrogata una sanzione pari al cento per cento del tributo dovuto per tardiva trasmissione dei dati relativi alle dichiarazioni di intento previste dall'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto legge 29 dicembre 1983, n. 746 (Disposizioni urgenti in materia di imposta sul valore aggiunto), trasmesse da società esportatrici abituali nei cui confronti erano state eseguite forniture emettendo fatture senza addebito di IVA ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto);

che, in particolare, la Commissione tributaria regionale della Toscana - investita dell'appello proposto avverso la decisione di primo grado con la quale veniva respinto il ricorso avente ad oggetto il predetto atto di contestazione - solleva dubbi di costituzionalità dell'art. 7, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 471 del 1997 in relazione all'art. 3 Cost., «sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza nella sua manifestazione in termini di proporzionalità, quale emerge dal quadro complessivo del sistema sanzionatorio», in quanto viene comminata la medesima sanzione (dal cento al duecento per cento del tributo) a «comportamenti diversi e produttivi di diversi effetti», individuati dai commi 3, 4, 4-*bis* e 5 dello stesso art. 7 del d.lgs. n. 471 del 1997;

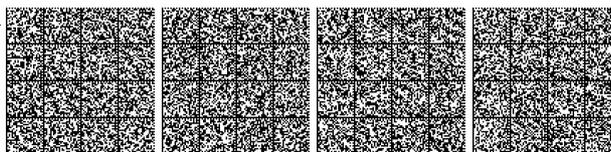
che, a parere del giudice *a quo*, il contrasto con l'evocato parametro costituzionale risiederebbe nella asserita sproporzione della sanzione comminata per il ritardo nella comunicazione - «comportamento omissivo, che è del tutto estraneo all'adempimento degli obblighi tributari in termini di versamento delle imposte dovute» - equiparata a quelle comminate per «comportamenti che con varie modalità rendono emergente l'infedeltà del contribuente proprio perché finalizzati ad evitare il pagamento dei tributi»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che la questione venga dichiarata inammissibile o comunque infondata o manifestamente infondata;

che, in via preliminare, l'Avvocatura dello Stato, a conclusione di una articolata ricostruzione dei diversi interventi normativi che hanno interessato la disposizione censurata successivamente all'ordinanza di rimessione, si sofferma sulla loro incidenza nel giudizio *a quo*, escludendola in ragione della mancata operatività del principio del favor rei nel caso in esame;

che, a parere dell'Avvocatura dello Stato, la Commissione regionale tributaria afferma l'irragionevolezza dell'equiparazione, a livello sanzionatorio, della condotta omissiva in esame con altre violazioni partendo dall'erronea premessa secondo la quale il criterio per misurare la gravità di una condotta rispetto ad altre, pure sanzionate, è legato unicamente alla capacità delle medesime di incidere in modo diretto sul gettito, mentre, in realtà, non necessariamente tale attitudine è da reputarsi più grave rispetto a quella di condizionare pesantemente l'esercizio del potere di controllo dell'Agenzia delle entrate.

Considerato che, con ordinanza del 9 giugno 2014, iscritta al n. 76 del reg. ord. 2019, la Commissione tributaria regionale della Toscana ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4-*bis*, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), introdotto dall'art. 1, comma 383, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», a norma del quale «[è] punito con la sanzione prevista nel comma 3 il cedente o il prestatore che omette di



inviare, nei termini previsti, la comunicazione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), ultimo periodo, del decreto-legge 29 dicembre 1983, n. 746, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1984, n. 17, o la invia con dati incompleti o inesatti»;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, la disposizione censurata è stata oggetto di diversi interventi legislativi:

- l'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175 (Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata), che ha complessivamente ridisegnato il sistema relativo all'obbligo di comunicazione della dichiarazione di intento all'Agenzia delle entrate, individuando come destinatario di tale obbligo non più il cedente o prestatore ma direttamente l'esportatore abituale - il quale è tenuto a trasmettere telematicamente la predetta dichiarazione di intento all'amministrazione finanziaria e a consegnarla, poi, unitamente alla ricevuta telematica di presentazione rilasciata dall'Agenzia delle entrate, al proprio cedente o prestatore - ponendo a carico di quest'ultimo unicamente l'obbligo di riscontrare telematicamente l'avvenuta presentazione prima di effettuare le cessioni o prestazioni in regime di non imponibilità, senza peraltro modificare, per l'ipotesi di inadempimento, la sanzione già prevista dal cento al duecento per cento dell'imposta;

- l'art. 15, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), il quale, ferma restando la conformazione dell'obbligo nel senso individuato dal d.lgs. n. 175 del 2014, ha modificato l'entità della sanzione posta a carico del cedente o prestatore per l'ipotesi in cui effettui l'operazione in regime di non imponibilità prima di aver ricevuto da parte del cessionario/committente la dichiarazione d'intento e aver riscontrato telematicamente l'avvenuta presentazione all'Agenzia, fissandola nella cifra da 250 a 2.000 euro;

- l'art. 12-septies, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, che ha nuovamente determinato l'entità della sanzione dal cento al duecento per cento dell'imposta;

che le plurime modifiche del sistema sanzionatorio, e della stessa entità della sanzione, impongono un riesame della questione per verificare la possibile applicazione delle norme sopravvenute;

che va quindi disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione sollevata (*ex plurimis*, ordinanze n. 182 del 2019 e n. 154 del 2018).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti alla Commissione tributaria regionale della Toscana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 261

Ordinanza 5 novembre - 6 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Calabria - Modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Petronà e Belcastro con trasferimento dal secondo al primo della zona denominata “contrada Acquavona” - Denunciata carenza di istruttoria nel relativo procedimento e immotivata restrizione del referendum consultivo ai soli abitanti in detta contrada - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39.
- Costituzione, art. 133, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici : 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 VIGANO', Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39 (Modifica dei confini territoriali dei Comuni di Petronà e Belcastro della provincia di Catanzaro), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria nel procedimento vertente tra il Comune di Belcastro e la Regione Calabria e altro, con ordinanza del 26 ottobre 2018, iscritta al n. 34 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Comune di Belcastro;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

udito l'avvocato Antonio Tigani Sava per il Comune di Belcastro.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con ordinanza del 26 ottobre 2018, iscritta al n. 34 del registro ordinanze 2019, ha sollevato, in relazione all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39 (Modifica dei confini territoriali dei Comuni di Petronà e Belcastro della provincia di Catanzaro), che ha disposto la rettifica dei confini territoriali tra i Comuni di Belcastro e di Petronà, trasferendo la zona denominata “contrada Acquavona” dal Comune di Belcastro a quello di Petronà;

che il giudizio *a quo* origina dal ricorso proposto dal Comune di Belcastro contro la Regione Calabria e nei confronti del Comune di Petronà, per l'annullamento della legge reg. Calabria n. 39 del 2017 e di tutti gli atti presupposti, prodromici e consequenziali alla stessa;

che nel ricorso è contestata la legittimità del procedimento che ha condotto all'approvazione della citata legge regionale e, in particolare, è censurata la scelta di individuare nei soli abitanti della contrada Acquavona le «popolazioni interessate» alla variazione territoriale, chiamate a partecipare al *referendum* consultivo di cui all'art. 133, secondo comma, Cost.;



che il giudice rimettente, in punto di rilevanza, afferma che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 2 del 2018, avrebbe «riservato a sé il sindacato sul procedimento di modificazione delle circoscrizioni comunali, allorché questo pervenga a conclusione, con la legge regionale emessa all'esito del *referendum* consultivo»;

che, essendo stato il ricorso proposto dopo l'approvazione della legge regionale, la quale costituirebbe «l'oggetto principale delle doglianze proposte dal Comune di Belcastro», la questione di legittimità costituzionale sarebbe «evidentemente decisiva»;

che, in particolare, il TAR rimettente ritiene che «l'atto effettivamente lesivo dell'interesse fatto valere dall'amministrazione comunale ricorrente sia la legge regionale che ha concluso il procedimento di modifica delle circoscrizioni» e che «[t]utti gli altri atti precedenti pure oggetto di impugnativa si configurano, rispetto alla legge regionale, quali atti preparatori, la cui lesività, pur manifestandosi sin dalla delibera di indizione del *referendum*, si consolida solo al momento della pubblicazione dell'atto legislativo»;

che, di conseguenza, secondo il giudice *a quo*, il ricorso proposto dal Comune di Belcastro - spedito per la notifica il 23 dicembre 2017 e, quindi, entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge reg. Calabria n. 39 del 2017 - sarebbe stato tempestivamente instaurato;

che il giudice rimettente segnala che il procedimento per la modifica delle circoscrizioni dei Comuni della Regione Calabria è espressamente regolato dall'art. 40 della legge della Regione Calabria 5 aprile 1983, n. 13 (Norme di attuazione dello statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i *referendum*);

che tale previsione consente al Consiglio regionale, con decisione motivata, di escludere dalla consultazione referendaria le popolazioni che non presentano un interesse qualificato alla variazione territoriale «per le caratteristiche dei gruppi residenti sul territorio dei Comuni interessati, della dotazione infrastrutturale e delle funzioni territoriali, nonché per i casi di eccentricità dei luoghi rispetto al capoluogo e, quindi, di caratterizzazione distintiva dei relativi gruppi»;

che, secondo il rimettente, i criteri enunciati dall'art. 40 della legge reg. Calabria n. 13 del 1983 non sarebbero irragionevoli, essendo conformi ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di individuazione delle popolazioni interessate alle variazioni circoscrizionali;

che, nel presente caso, la Regione Calabria non avrebbe però svolto alcuna attività istruttoria, né al fine di individuare la popolazione interessata al mutamento delle circoscrizioni comunali, né al fine di identificare la porzione di territorio da trasferire dal Comune di Belcastro al Comune di Petronà;

che la Regione Calabria non avrebbe neppure illustrato le ragioni per cui la popolazione interessata alla variazione territoriale è stata individuata nei soli residenti della contrada di Acquavona;

che, di conseguenza, il procedimento di variazione territoriale non avrebbe rispettato i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 133 Cost., secondo cui «le condizioni sulla base delle quali sono individuate le popolazioni interessate alla variazione territoriale devono essere verificate in concreto dall'organo regionale che delibera di far luogo al *referendum*, con decisione motivata suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale» (è citata la sentenza n. 47 del 2003);

che, con atto depositato il 21 marzo 2019, si è costituito nel presente giudizio il Comune di Belcastro, il quale, nel chiedere l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Calabria, ha ripercorso le vicende che hanno condotto all'emanazione della legge regionale censurata;

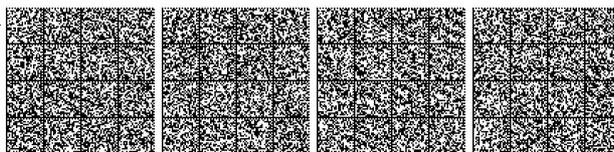
che, nella ricostruzione dei fatti, il Comune di Belcastro evidenzia come il *referendum* consultivo, limitato agli abitanti della contrada di Acquavona, avrebbe chiamato al voto «soli n. 82 cittadini residenti, individuati senza nessun criterio oggettivo e senza nessun previo procedimento istruttorio» e che, dagli atti del procedimento, non risulterebbe alcuna motivazione in merito all'esclusione dalla partecipazione al voto delle popolazioni di entrambi i Comuni;

che, in punto di non manifesta infondatezza, a parere del Comune di Belcastro, la legge reg. Calabria n. 39 del 2017 violerebbe i principi di rappresentatività delle autonomie locali, di unità della comunità territoriale nonché di autodeterminazione e di voto delle collettività, fondandosi su un *referendum* consultivo organizzato «tra un gruppo sparuto di cittadini», scelti senza alcun preventivo procedimento istruttorio;

che tale illegittima procedura avrebbe cagionato svantaggi e danni all'intera collettività del Comune di Belcastro, privata dello status di Comune montano - con conseguente impossibilità di partecipare a determinati bandi pubblici - nonché gravata dalla perdita di entrate erariali, di attività agricole e commerciali;

che, secondo il Comune costituito, l'art. 133, secondo comma, Cost., come interpretato dalla Corte costituzionale (vengono citate le sentenze n. 94 del 2000 e n. 453 del 1989), richiederebbe necessariamente il voto di entrambe le popolazioni dei Comuni interessati, salvo ipotesi particolari ed eccezionali, idonee a fondare ragionevolmente una valutazione d'insussistenza di un loro interesse qualificato in rapporto alla variazione territoriale proposta (viene richiamata la sentenza n. 47 del 2003);

che, nel caso di specie, a parere del Comune di Belcastro, tali ipotesi particolari ed eccezionali non sarebbero riscontrabili né, prima ancora, sarebbe stata compiuta l'apposita, e necessaria, istruttoria da parte della Regione Calabria;



che dagli atti del procedimento si evincerebbe soltanto che la contrada di Acquavona del Comune di Belcastro è «località distante circa 10 km dal centro abitato di detto comune, mentre risulta essere adiacente al centro abitato del comune di Petronà» e che «[l]e famiglie che risiedono in località Acquavona sono 31 e sono di fatto parte integrante del Comune di Petronà dal quale ricevono l'erogazione dei servizi essenziali»;

che, pertanto, secondo il Comune di Belcastro, il procedimento referendario si sarebbe svolto in violazione manifesta e palese dell'art. 133, secondo comma, Cost.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha sollevato, in riferimento all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39 (Modifica dei confini territoriali dei Comuni di Petronà e Belcastro della provincia di Catanzaro), che ha disposto la rettifica dei confini territoriali tra i Comuni di Belcastro e di Petronà, trasferendo la zona denominata "contrada Acquavona" dal Comune di Belcastro a quello di Petronà;

che, secondo il rimettente, nel corso del procedimento che ha preceduto l'approvazione della legge reg. Calabria n. 39 del 2017, non sarebbe stata svolta alcuna attività istruttoria, né al fine di individuare la popolazione interessata al mutamento delle circoscrizioni comunali, né al fine di identificare la porzione di territorio da trasferire dal Comune di Belcastro al Comune di Petronà;

che neppure risulterebbero illustrate le ragioni per cui la popolazione interessata alla variazione territoriale è stata individuata nei soli residenti della contrada di Acquavona;

che tali omissioni determinerebbero la violazione dell'art. 133, secondo comma, Cost.;

che la questione di legittimità costituzionale sollevata è, sotto due distinti profili, manifestamente inammissibile;

che, secondo il rimettente, l'atto effettivamente lesivo dell'interesse fatto valere dal Comune di Belcastro, ricorrente nel giudizio *a quo*, sarebbe la legge reg. Calabria n. 39 del 2017, mentre tutti gli altri atti precedenti, pure oggetto di impugnativa giurisdizionale, a parere del giudice *a quo*, si configurerebbero, rispetto alla legge regionale, quali atti preparatori «la cui lesività, pur manifestandosi sin dalla delibera di indizione del *referendum*», si sarebbe consolidata «solo al momento della pubblicazione dell'atto legislativo»;

che, conseguentemente, il rimettente ha ritenuto tempestivo il ricorso proposto dal Comune di Belcastro, reputando che il termine di sessanta giorni per l'impugnativa di fronte al giudice amministrativo decorresse dalla data della pubblicazione della legge reg. Calabria n. 39 del 2017;

che tuttavia, a differenza di quanto sostenuto dal giudice *a quo*, l'atto di indizione del *referendum* di cui all'art. 133, secondo comma, Cost., che individua le popolazioni chiamate al voto referendario, è immediatamente lesivo degli interessi legittimi dei Comuni interessati e di quanti ritengono di avere titolo per partecipare alla consultazione referendaria, ma non sono stati inclusi tra le popolazioni interessate al *referendum* stesso;

che, pertanto, tale atto deve essere oggetto di tempestiva impugnazione davanti al giudice amministrativo;

che, infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la delibera di indizione del *referendum* «è [...] sindacabile in quanto tale dal giudice amministrativo sino a quando la legge di variazione circoscrizionale non sia in vigore», essendo tale soluzione «frutto del necessario bilanciamento tra due principi: da una parte, l'effettività e immediatezza della tutela giurisdizionale, da assicurare, ai sensi dell'art. 113 Cost., a coloro che ricorrono avverso una delibera di indizione del *referendum* ritenuta illegittima; dall'altra, la discrezionalità politica del legislatore regionale in tema di variazioni circoscrizionali, ai sensi degli artt. 117 e 133 Cost.» (sentenza n. 2 del 2018);

che anche la giurisprudenza di legittimità ha affermato il principio secondo cui «la delibera di indizione del *referendum* è sindacabile in quanto tale dal giudice amministrativo sino a quando la legge di variazione circoscrizionale non sia in vigore» (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 2 maggio 2018, n. 10441);

che tale interpretazione trova conferma nella giurisprudenza dello stesso TAR Calabria rimettente, il quale afferma che, qualora una delibera consiliare regionale di indizione del *referendum* consultivo previsto dall'art. 133, secondo comma, Cost., non estenda la partecipazione a tutti i residenti dei Comuni interessati alla modifica, la delibera consiliare che individua le popolazioni chiamate al *referendum*, «pur essendo un atto prodromico della consultazione referendaria, assume immediata lesività per gli interessi azionati dal Comune, giacché impedisce la partecipazione alla consultazione ad una larga fascia di elettori residenti nel territorio comunale» (TAR Calabria - Catanzaro, sezione seconda, 24 luglio 2007, n. 1027);

che, alla luce di ciò, la tesi sostenuta dal giudice rimettente - secondo cui l'effetto lesivo degli interessi di quanti non sono stati chiamati al voto referendario si consoliderebbe soltanto con la pubblicazione della legge regionale di modifica delle circoscrizioni comunali - si rivela manifestamente errata, poiché sottrae al possibile immediato controllo giurisdizionale amministrativo tutta l'attività provvedimento antecedente alla pubblicazione della legge regionale, pur essendo, tale attività, proprio quella che lede in via diretta l'interesse a partecipare alla consultazione referendaria;

che questa Corte ha il potere di dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale qualora riscontri l'implausibilità dei presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio *a quo* (*ex plurimis*, sentenza n. 52 del 2018, n. 276 del 2017, n. 269 e n. 245 del 2016 e n. 154 del 2015);



che, nel caso di specie, l'implausibilità della tesi adottata dal rimettente quanto alla tempestività del ricorso si ripercuote sulla legittima instaurazione del giudizio *a quo*, determinando così l'inammissibilità della questione;

che, in secondo luogo, il giudice *a quo*, in punto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, ha sostenuto che dall'esame di tutti gli atti e i provvedimenti in cui si è articolato il procedimento di variazione circoscrizionale non risulterebbe lo svolgimento di «alcuna attività istruttoria indirizzata ad individuare la popolazione che potrebbe risentire di effetti significativi in conseguenza delle modifiche territoriali» e che non si rinverrebbe «alcuna motivazione circa la decisione di derogare alla norma generale» secondo la quale la consultazione referendaria dovrebbe coinvolgere tutti gli elettori residenti nei Comuni interessati dalla variazione territoriale;

che, come pure si deduce dall'atto di intervento del Comune di Belcastro, tale assunto *ictu oculi* non corrisponde al vero;

che, infatti, nella risoluzione del 14 dicembre 2015, n. 1, della prima commissione permanente "Affari istituzionali, affari generali e normativa elettorale" del Consiglio regionale della Calabria - con la quale la commissione ha proposto al Consiglio regionale l'approvazione della deliberazione di indizione del *referendum* - si legge: «Considerato che la località "Acquavona" del Comune di Belcastro, in cui risiedono 31 famiglie per un numero complessivo di 82 abitanti, trovandosi ad una distanza di 10 Km dal Centro città, è di fatto parte integrante del Comune di Petronà, riceve, infatti, da quest'ultimo l'erogazione dei servizi pubblici essenziali quali: acquedotto; servizi scolastici; postali; cimiteriali»;

che la stessa risoluzione rileva poi come «la suddetta frazione presenta di fatto una conurbazione con il comune di Petronà, infatti, essa è popolata da un gruppo di abitanti sociologicamente e logisticamente distinto, vista l'enorme distanza, dal Comune di appartenenza, mentre è completamente integrata con la comunità della frazione "Acquavona" del Comune di Petronà»;

che proprio in ragione di tali circostanze la prima commissione del Consiglio regionale della Calabria riteneva che «la consultazione referendaria [potesse] essere limitata ai soli abitanti della frazione "Acquavona" del Comune di Belcastro»;

che sull'esistenza di tale documento il giudice *a quo* non spende parola, laddove è invece evidente che da esso potevano desumersi indicazioni rilevanti, se non decisive, per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata;

che, in definitiva, in un giudizio avente come parametro l'art. 133, secondo comma Cost., la mancata considerazione di un atto procedimentale che illustra le ragioni in base alle quali il Consiglio regionale ha individuato le «popolazioni interessate», pregiudica l'intero presupposto argomentativo sviluppato dal rimettente, rendendo dunque del tutto carente la motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione;

che, secondo costante giurisprudenza costituzionale, la corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* è richiesta non solo ai fini della valutazione della rilevanza, ma anche allo scopo di valutare la non manifesta infondatezza della questione sollevata (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2015 e n. 128 del 2014; ordinanza n. 209 del 2015);

che, conseguentemente, tale omissione costituisce ulteriore ragione di manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Calabria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39 (Modifica dei confini territoriali dei Comuni di Petronà e Belcastro della provincia di Catanzaro), sollevata, in riferimento all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190261



N. 262

Ordinanza 6 novembre - 6 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Esecuzione forzata - Compenso dell'esperto o dello stimatore nominato dal giudice o dall'ufficiale giudiziario - Corresponsione di accenti in misura non superiore al 50 per cento del compenso calcolato sulla base del valore di stima e liquidazione al momento della vendita dell'importo definitivo commisurato al prezzo ricavato da questa - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento rispetto agli altri ausiliari del giudice, violazione dei principi di tutela del lavoro e di buon andamento nell'organizzazione dell'amministrazione della giustizia - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, art. 161, terzo comma, aggiunto dall'art. 14, comma 1, lettera a-ter), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 97, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: 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

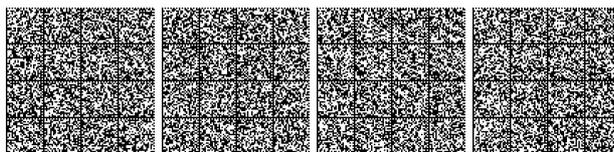
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 161, terzo comma, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, come aggiunto dall'art. 14, comma 1, lettera a-ter), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, promosso dal Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, sull'istanza proposta da Paola Miraglia, con ordinanza dell'11 luglio 2018, iscritta al n. 73 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, con ordinanza iscritta al n. 73 del registro ordinanze 2019, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 161, terzo comma, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, come aggiunto dall'art. 14, comma 1, lettera a-ter), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, nella parte in cui prevede che il compenso dell'esperto o dello stimatore nominato dal giudice o dall'ufficiale giudiziario sia calcolato sulla base del prezzo ricavato dalla vendita e che, prima della vendita, non



possano essere liquidati acconti in misura superiore al cinquanta per cento del compenso calcolato sulla base del valore di stima;

che il rimettente, chiamato a decidere - nella fase anteriore alla vendita - sull'istanza di liquidazione presentata da un esperto, denuncia l'irragionevolezza della disciplina in esame, che rende aleatori sia i tempi di liquidazione, legati a un evento - la vendita - che risulta condizionato da «numerosi variabili, difficilmente prevedibili», sia l'ammontare del compenso, commisurato al prezzo ricavato dalla vendita, che può discostarsi dal valore di stima «in ragione di una pluralità di variabili del tutto indipendenti dalla qualità dell'opera svolta dal perito»;

che, in contrasto con il «parametro di ragionevolezza generale» (art. 3, primo comma, Cost.), l'indicato criterio di liquidazione si risolverebbe in un vantaggio per i soli creditori procedenti «ed in special modo per quelli istituzionali», che beneficiano di una drastica riduzione delle spese, e in un danno per i professionisti, «senza alcun vantaggio per il complessivo andamento della giustizia»: il rischio di una sopravvalutazione degli immobili, che comunque non determinerebbe «aumenti rilevanti dei compensi», potrebbe essere più efficacemente fronteggiato con un accurato controllo del giudice, che sanzionerebbe il comportamento scorretto dell'esperto in sede disciplinare o con «la mancata reiterazione di incarichi»;

che, inoltre, ad avviso del giudice *a quo*, il meccanismo introdotto dal legislatore determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento «nell'ambito della generale categoria degli ausiliari del giudice, tra gli esperti stimatori e tutti gli altri consulenti, solo per i primi essendo previsto un siffatto sistema di liquidazione (pur in presenza di prestazioni in ipotesi simili)»;

che la disposizione censurata contrasterebbe con il precetto dell'art. 35, primo comma, Cost., che, nel tutelare «il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni», imporrebbe di riconoscere «una giusta remunerazione ed una tempestiva liquidazione» all'attività professionale qualificata svolta dagli esperti o dagli stimatori nominati dal giudice;

che il rimettente prospetta anche il contrasto con l'art. 97, secondo comma, Cost., che imporrebbe, per il buon funzionamento del settore delle esecuzioni immobiliari, di riconoscere agli esperti il «giusto compenso per il lavoro svolto, anche allo scopo di potersi avvalere di professionisti esperti e qualificati (che, altrimenti, potrebbero essere disincentivati dal collaborare con i tribunali)»;

che l'art. 161, terzo comma, disp. att. cod. proc. civ. precluderebbe al giudice *a quo* la liquidazione dell'intero compenso: tale elemento fonderebbe la rilevanza del dubbio di costituzionalità prospettato;

che, con atto depositato il 4 giugno 2019, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di «dichiarare inammissibile e manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Napoli»;

che, in linea preliminare, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per carente motivazione sulla rilevanza: il rimettente non avrebbe chiarito se la sospensione riguardi l'intera procedura esecutiva, con danno evidente per le parti del processo, o la sola procedura di liquidazione del compenso; in tale ultima ipotesi si potrebbe giungere alla vendita e dunque liquidare il compenso dell'esperto, «così facendo venir meno la stessa rilevanza della questione incidentale»;

che le questioni proposte sarebbero inammissibili anche per la contraddittorietà della motivazione sulla rilevanza: il giudice *a quo*, nel denunciare il contrasto con l'art. 97, secondo comma, Cost., ritiene che la liquidazione del compenso esuli dall'attività giurisdizionale e attenga agli aspetti «di tipo meramente organizzativo dell'amministrazione giudiziaria», elemento che condurrebbe a disconoscere «il connotato della rilevanza» e la stessa sussistenza di un giudizio nel quale la questione possa essere sollevata;

che la difesa dell'interveniente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni anche sotto il profilo della lacunosa illustrazione del contrasto con i parametri costituzionali evocati, con particolare riguardo alla denunciata disparità di trattamento con gli altri ausiliari del giudice, menzionati senza il supporto di riferimenti più puntuali: il rimettente, nel censurare «in modo del tutto apodittico» l'irragionevolezza della disciplina censurata, non avrebbe considerato in alcun modo «i possibili benefici in termini di efficienza e trasparenza della procedura esecutiva, o di contenimento di prassi distorte»;

che un ulteriore profilo di inammissibilità si coglierebbe nell'ambiguità del petitum, in quanto il giudice *a quo* non avrebbe specificato se «intenda ottenere una pronuncia ablativa o una pronuncia additivo-manipolativa, o entrambe», in un ambito contraddistinto da un ampio margine di apprezzamento discrezionale e dalla mancanza di «soluzioni a "rime costituzionalmente obbligate"»: se, per un verso, l'integrale caducazione della disposizione censurata eliminerebbe «qualsiasi criterio per la liquidazione del compenso», per altro verso una caducazione limitata all'ultima parte



della disposizione impedirebbe in radice - in contraddizione rispetto all'esito auspicato dal rimettente - la liquidazione degli acconti;

che, nel merito, le questioni non sarebbero fondate, alla luce delle argomentazioni svolte da questa Corte nella sentenza n. 90 del 2019, che ha esaminato «le medesime censure di incostituzionalità»;

che, «anche in un'ottica di contenimento della spesa pubblica», il criterio individuato dal legislatore non soltanto salvaguarderebbe gli interessi della procedura e si prefiggerebbe di evitare i rischi di «una sopravvalutazione in sede di stima finalizzata a conseguire un maggior compenso», ma potrebbe anche condurre al riconoscimento di un compenso più favorevole, nel caso di «vendita ad un prezzo più elevato»;

che, alla luce delle peculiarità dell'attività dell'esperto, contraddistinta da preminenti «profili pubblicistici», non sarebbe pertinente il generico richiamo alla tutela dell'attività lavorativa (art. 35, primo comma, Cost.);

che non sarebbero fondate neppure le censure incentrate sull'art. 97, secondo comma, Cost., riferibile all'attività «di amministrazione attiva» e non già all'attività tipicamente giurisdizionale che qui verrebbe in rilievo.

Considerato che il Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, dubita, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 161, terzo comma, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, che, nelle esecuzioni immobiliari, commisura il compenso dell'esperto o dello stimatore nominato dal giudice o dall'ufficiale giudiziario al prezzo ricavato dalla vendita e che, prima della vendita, consente la liquidazione di acconti esclusivamente nella misura del cinquanta per cento del compenso calcolato sulla base del valore di stima;

che la disposizione censurata sarebbe irragionevole, in quanto, «senza alcun vantaggio per il complessivo andamento della giustizia», sacrificerebbe le «legittime aspettative di remunerazione per l'attività svolta», e, in violazione del principio di eguaglianza, assoggetterebbe solo gli esperti stimatori a un trattamento deteriore rispetto a quello riservato agli altri ausiliari del giudice;

che il mancato riconoscimento di «una giusta remunerazione ed una tempestiva liquidazione» per «l'attività professionale svolta dagli esperti e dagli stimatori nominati dal giudice» sarebbe lesivo dell'art. 35, primo comma, Cost., che tutela «il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni», e dell'art. 97, secondo comma, Cost., sotto il profilo della funzionalità del settore delle esecuzioni immobiliari, pregiudicata da un criterio di liquidazione atto a disincentivare i «professionisti esperti e qualificati»;

che il rimettente censura dunque il criterio di liquidazione delineato dall'art. 161, terzo comma, disp. att. cod. proc. civ., nella parte in cui differisce al momento della vendita il saldo definitivo del compenso e ne commisura l'ammontare al prezzo che dalla vendita si ricava;

che le questioni di legittimità costituzionale, nei termini prospettati, non incorrono nei profili di inammissibilità eccepiuti dalla difesa dello Stato;

che il giudice *a quo* ha argomentato che è proprio la disposizione censurata a precludere - nella fase anteriore alla vendita - la liquidazione definitiva del compenso secondo i valori di stima e ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale, sospendendo la procedura di liquidazione e non già l'intera procedura esecutiva;

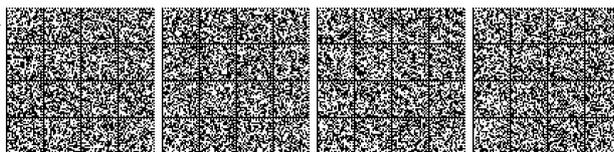
che non appare implausibile la motivazione offerta dal rimettente, legittimato a proporre incidente di costituzionalità in una procedura che presenta caratteri giurisdizionali, tanto che si conclude con un provvedimento motivato e può dar luogo anche a successivi gradi di impugnazione;

che, per costante orientamento di questa Corte (fra le molte, sentenza n. 160 del 2019, punto 2.1. del Considerato in diritto), la rilevanza deve essere valutata alla stregua delle circostanze che sussistono al momento della proposizione delle questioni, e non già alla luce delle circostanze sopravvenute, come la vendita, che si adombrano nell'atto di intervento come possibile ragione di inammissibilità;

che il giudice *a quo* ha motivato in maniera adeguata anche sul contrasto con i parametri costituzionali evocati e ha enucleato in maniera intelligibile i termini delle questioni;

che, neppure con riguardo alla formulazione del petitum, possono essere accolte le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato, in quanto il rimettente ha prefigurato in maniera inequivocabile come soluzione costituzionalmente obbligata una liquidazione immediata del compenso, ancorata al «più probabile prezzo di mercato dell'immobile così come stimato»;

che le questioni di legittimità costituzionale possono essere, pertanto, scrutinate nel merito e sono manifestamente infondate;



che le argomentazioni dell'odierno rimettente ricalcano in larga misura quelle già vagliate da questa Corte nella sentenza n. 90 del 2019, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 161, terzo comma, disp. att. cod. proc. civ.;

che, con la pronuncia indicata, questa Corte ha escluso la manifesta irragionevolezza di un criterio di liquidazione che riproduce un parametro di determinazione del compenso già applicato nel settore delle espropriazioni mobiliari e persegue l'obiettivo di contenere i costi delle stime e di «porre rimedio a talune prassi distorte, che inducono ad attribuire valori di stima spropositati, al solo scopo di conseguire compensi più cospicui» (punto 5.2.1. del Considerato in diritto);

che il criterio sancito dalla legge «si iscrive in un disegno di più vasta portata, che, anche mediante l'istituzione del portale delle vendite pubbliche, mira a rendere più efficienti le procedure di vendita forzata e a promuovere la completezza e la trasparenza delle informazioni» (punto 5.2.1. del Considerato in diritto) e attua un bilanciamento non irragionevole del «diritto del professionista di essere remunerato in maniera adeguata per l'opera svolta» con «la finalità di contenimento dei costi e di razionalizzazione», che non può non tenere conto del «carattere pubblicistico dell'incarico» (punto 5.2.2. del Considerato in diritto);

che il valore di vendita, «pur condizionato da numerose variabili, non è inidoneo a rispecchiare il pregio dell'impegno professionale, secondo un rapporto di ragionevole correlazione», in quanto la disciplina della vendita forzata è congegnata «in modo da contenere entro limiti tollerabili il divario tra il valore di stima e il valore di vendita» (punto 5.2.2. del Considerato in diritto);

che, in particolare, il valore di stima è determinato secondo criteri puntuali, legati anche alla peculiarità della vendita forzata, e la disciplina, complessivamente considerata, tende a raggiungere, pur nei diversi contesti, un risultato proficuo: per questa via, si contiene il rischio di uno scostamento «strutturale e marcato» tra valore di stima e valore di vendita, che denoterebbe l'inadeguatezza del criterio prescelto dal legislatore (punto 5.2.2. del Considerato in diritto);

che, «quando l'espropriazione forzata non approdi, per qualsiasi ragione, alla vendita e alla distribuzione del ricavo», soccorre il criterio sussidiario del valore di stima, «rimesso al ponderato apprezzamento del giudice, che dovrà vagliarne la congruità nel determinare il compenso dell'esperto alla stregua del pregio e dell'utilità dell'opera prestata» (punto 5.2.2. del Considerato in diritto);

che non si può reputare irragionevole neppure la scelta di rimandare la liquidazione definitiva del compenso al momento della vendita, in quanto tale previsione si correla a un criterio di determinazione del compenso parametrato - in maniera non arbitraria - al valore della vendita ed è temperata da «un appropriato correttivo», che si sostanzia nel riconoscimento di acconti «nella non trascurabile misura del 50 per cento del valore di stima» (punto 5.3. del Considerato in diritto);

che non sussiste la denunciata disparità di trattamento con gli altri ausiliari del giudice, che svolgono compiti non comparabili: la disciplina appresta «anche mediante l'applicazione congiunta dei diversi criteri di liquidazione, gli strumenti più efficaci per proporzionare il compenso alla difficoltà dell'incarico e alla più vasta gamma dei compiti, senza dar luogo a duplicazioni di sorta e senza svilire l'impegno assicurato dall'ausiliario» (punto 5.2.3. del Considerato in diritto);

che non sono fondate neppure le censure di violazione del principio di buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.), riferibile agli aspetti organizzativi dell'amministrazione della giustizia e non all'attività giurisdizionale in senso stretto, cui in tutte le sue forme ed applicazioni la liquidazione dei compensi deve essere ricondotta (punto 4.2. del Considerato in diritto);

che, pertanto, non sono fondate le censure riguardanti una disciplina che «nell'ambito di un più articolato disegno, finalizzato a incentivare la competitività delle esecuzioni immobiliari, ha introdotto un nuovo criterio di liquidazione, già presente nel sistema e correlato, in maniera non irragionevole, al valore di vendita» (punto 5.2.4. del Considerato in diritto);

che il richiamo all'art. 35, primo comma, Cost. non può condurre a diverse conclusioni: la scelta legislativa, volta a modulare in termini non irragionevoli il compenso dell'esperto o dello stimatore, non pregiudica la tutela del lavoro, sancita dalla Carta fondamentale per «tutte le sue forme ed applicazioni»;

che le considerazioni svolte implicano la manifesta infondatezza delle questioni proposte.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 161, terzo comma, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, aggiunto dall'art. 14, comma 1, lettera a-ter) del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*Silvana SCIARRA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190262

N. 263

Sentenza 5 novembre - 6 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Detenuti minorenni e giovani adulti, condannati per uno dei reati "ostativi" di cui all'art. 4-bis, commi 1 e 1-bis, della legge n. 354 del 1975 - Possibilità di accesso ai benefici penitenziari (misure penali di comunità, permessi premio e lavoro esterno) - Esclusione in assenza di condotte collaborative con la giustizia - Eccesso di delega, violazione dei principi di proporzionalità e individualizzazione della pena, contrasto con la preminente funzione rieducativa dell'esecuzione penale minorile - Illegittimità costituzionale.

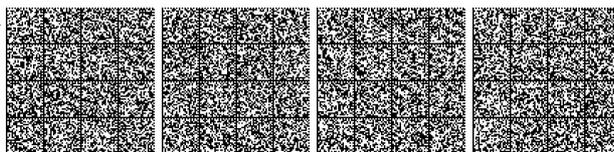
- Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, terzo comma, 31, secondo comma, 76 e 117, primo comma; direttiva 2016/800/UE dell'11 maggio 2016, artt. 7, 10 e 11; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49, paragrafo 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103», promosso dal Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, in funzione di tribunale di sorveglianza, nel procedimento nei confronti di F. P., con ordinanza del 28 dicembre 2018, iscritta al n. 56 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, in funzione di tribunale di sorveglianza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 31, secondo comma, 76 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103».

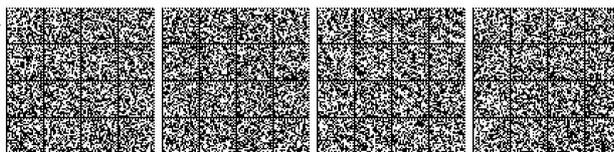
Tale disposizione prevede che, ai fini della concessione delle misure penali di comunità e dei permessi premio e per l'assegnazione al lavoro esterno, si applica l'art. 4-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà), il quale consente la concessione dei benefici penitenziari ai condannati per taluni delitti, espressamente indicati, solo nei casi in cui gli stessi collaborino con la giustizia.

Nell'estendere ai minorenni e giovani adulti preclusioni analoghe a quelle previste per gli adulti, la disposizione censurata violerebbe, in primo luogo, l'art. 76 Cost. L'esclusione dei benefici penitenziari da essa indicati ove ricorrano i reati ostativi di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. si porrebbe in contrasto con i principi di cui all'art. 1, comma 85, lettera p), numeri 5) e 6), della legge delega 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), che prevedono l'ampliamento dei criteri di accesso alle misure alternative alla detenzione e l'eliminazione di ogni automatismo nella concessione dei benefici penitenziari.

Sarebbero, inoltre, violati gli artt. 2, 3, 27 e 31 Cost., perché siffatto automatismo, che si fonda su una presunzione di pericolosità basata solo sul titolo di reato commesso, impedirebbe una valutazione individualizzata dell'idoneità della misura a conseguire le preminenti finalità di risocializzazione che debbono presiedere all'esecuzione penale minorile.

Infine, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 7, 10 e 11 della direttiva 2016/800/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016, sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali. Tali disposizioni prevedono il diritto del minore ad una valutazione individuale e la necessità di ricorrere, ogni qualvolta sia possibile, a misure alternative alla detenzione. La norma censurata non sarebbe coerente neppure con l'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, il quale stabilisce il principio di proporzionalità delle pene inflitte rispetto al reato.

2.- Il giudice *a quo* è chiamato a decidere in ordine all'istanza avanzata da un detenuto, condannato in via definitiva alla pena di cinque anni di reclusione per i reati di cui all'art. 416-*bis* del codice penale e agli artt. 2 e 7 della legge 2 ottobre 1967, n. 895 (Disposizioni per il controllo delle armi), aggravati, in base alla normativa all'epoca vigente, ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203. Con riferimento alla residua pena da espiare di un anno, cinque mesi e quattordici giorni di reclusione, è stata richiesta l'applicazione della misura della detenzione domiciliare presso un'abitazione o in una struttura comunitaria.



2.1.- Il rimettente evidenzia che la disposizione censurata esclude la possibilità di concedere le misure penali di comunità in presenza dei reati cosiddetti ostativi, previsti dall'art. 4-*bis* ordin. penit. Ciò impedirebbe di valutare nel merito l'istanza del detenuto e di adeguare la residua sanzione da espriare ai progressi da lui compiuti. Nel caso in esame, la condanna per uno dei delitti indicati nell'art. 4-*bis* non consentirebbe di accogliere l'istanza. A questo riguardo, non rilevarebbe né l'accertata recisione dei collegamenti con la criminalità organizzata, essendo richiesta anche l'effettiva collaborazione con la giustizia, né l'inesigibilità di tale collaborazione poiché, ad avviso del rimettente, il rinvio è al catalogo dei reati ivi indicati e non al suo contenuto, né infine la mancata prova della pericolosità sociale, essendo richiesta viceversa la prova dell'assenza di attuali collegamenti con la criminalità organizzata.

L'ostacolo non sarebbe superabile in via interpretativa. Un'esegesi costituzionalmente orientata della disposizione censurata porterebbe, infatti, alla sua sostanziale abrogazione.

2.2.- Nel merito, il giudice *a quo* ritiene, in primo luogo, che la disposizione censurata violi l'art. 76 Cost., per il contrasto con i principi e i criteri direttivi posti dall'art. 85, lettera *p*), numeri 5) e 6), della legge n. 103 del 2017, che prevedono l'ampliamento dei criteri di accesso alle misure alternative alla detenzione e l'eliminazione di ogni automatismo nella concessione dei benefici penitenziari.

Il giudice rimettente fa riferimento alla giurisprudenza costituzionale che ha affermato che il cuore della giustizia minorile debba consistere in valutazioni fondate su prognosi individualizzate, in grado di assolvere al compito di recupero del minore deviante. Ciò comporta l'abbandono di qualsiasi automatismo che escluda l'applicazione di benefici o misure alternative (sono richiamate le sentenze n. 90 del 2017, n. 436 del 1999, n. 16 del 1998 e n. 109 del 1997).

Sono inoltre richiamati i principi espressi in numerosi atti internazionali, tra i quali le Regole minime delle Nazioni unite sull'amministrazione della giustizia minorile ("Regole di Pechino"), adottate dall'Assemblea generale con la risoluzione 40/33 del 29 novembre 1985, le Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei minori privati della libertà (cosiddette regole dell'Havana), approvate dall'Assemblea generale con risoluzione n. 45/113 del 14 dicembre 1990, la raccomandazione CM/Rec. (2008)11 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, adottata il 5 novembre 2008, sui minori autori di reato e soggetti a sanzioni o misure alternative alla detenzione, le Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa su una "giustizia a misura di minore", adottate il 17 novembre 2010, nella 1098a riunione dei delegati dei ministri, nonché, da ultimo, la direttiva 2016/800/UE, già citata.

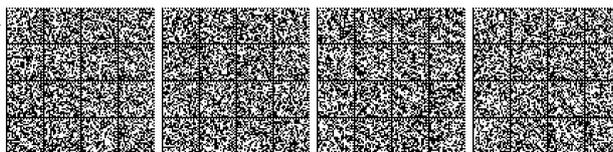
Questi atti esprimerebbero tutti l'esigenza che le autorità nazionali ricorrano alla privazione della libertà personale del minore quale misura di ultima istanza. Sarebbe, inoltre, richiesto che venga sempre privilegiato il ricorso alle misure alternative alla detenzione e che venga garantito un trattamento penitenziario specificamente disegnato sulle peculiari necessità del minore.

Proprio a questi fini, la legge delega n. 103 del 2017 aveva prescritto l'ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative e l'eliminazione di automatismi e preclusioni che impediscono o ritardano l'individualizzazione del trattamento rieducativo. Viceversa, la disposizione censurata ha ribadito la preclusione automatica per i reati previsti dall'art. 4-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, ordin. penit., rendendo in questi casi estremamente difficoltosa la concessione di misure alternative. Sulla base di una presunzione di pericolosità legale, verrebbe privilegiata l'istanza punitiva rispetto a quella del recupero del minore o del giovane adulto. Ciò si porrebbe in contrasto con i principi e i criteri direttivi fissati dall'art. 1, comma 85, lettera *p*), numeri 5) e 6), della legge n. 103 del 2017.

D'altra parte, la medesima disposizione tradirebbe la *ratio* dell'art. 656, comma 9, cod. proc. pen., come risultante dalla sentenza n. 90 del 2017. La sospensione dell'esecuzione consentita al pubblico ministero risulterebbe inutiliter data se il tribunale di sorveglianza non potesse poi valutare nel merito le istanze di misure alternative alla detenzione, anche in presenza di reati ostativi. Osserva il giudice *a quo* che l'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. si rivolge al pubblico ministero e, dopo la sentenza n. 90 del 2017, gli consente di sospendere l'ordine di esecuzione anche in presenza di reati ostativi. La disposizione censurata, invece, si rivolge al tribunale di sorveglianza e gli impedisce di concedere le misure penali di comunità in caso di reati ostativi.

La disciplina censurata sarebbe, inoltre, in contrasto con altri istituti del processo penale minorile. Si fa rilevare, ad esempio, come la sospensione del processo con messa alla prova sia applicabile senza il rigido sbarramento previsto dall'art. 4-*bis* ordin. penit., secondo un'ottica che privilegia le esigenze di recupero dell'imputato rispetto alla pretesa punitiva.

Il contrasto sarebbe inoltre ravvisabile con l'intero impianto del processo minorile e con i principi di tutela dell'infanzia cui lo stesso si ispira. Tra questi, in particolare, rientrano quelli enunciati dagli artt. 37, lettera *b*), e 40, paragrafi 1 e 4, della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, secondo cui la detenzione del minore deve costituire un provvedimento "di ultima istanza" e avere la durata più breve possibile.



2.3.- L'automatismo posto dalla disposizione censurata, in quanto fondato su una presunzione di pericolosità radicata solo sul titolo di reato commesso sarebbe, inoltre, in contrasto con il principio sancito dall'art. 27, terzo comma, Cost., connesso a quelli di cui agli artt. 2, 3 e 31, secondo comma, Cost., in quanto espressivi della necessità di un trattamento differenziato per i minorenni e i giovani adulti e «di valutazioni, da parte dello stesso giudice, fondate su prognosi individualizzate in funzione del recupero del minore deviante» (sono richiamate le sentenze n. 143 del 1996, n. 182 del 1991, n. 78 del 1989, n. 128 del 1987, n. 222 del 1983 e n. 46 del 1978).

2.4.- Sarebbe violato, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., per il contrasto con i principi posti dalla direttiva 2016/800/UE, nonché dall'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

In particolare, sarebbe mancata l'attuazione degli artt. 7, 10 e 11 della citata direttiva, relativa alle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali. Essa chiede ai legislatori nazionali di provvedere affinché: 1) sia garantito «il diritto del minore a una valutazione individuale» (art. 7); 2) «in qualsiasi fase del procedimento la privazione della libertà personale del minore sia limitata al più breve periodo possibile» (art. 10); 3) «ogniquale volta sia possibile, le autorità competenti ricorrano a misure alternative alla detenzione» (art. 11).

Il contrasto tra la disposizione censurata e la direttiva in esame non sarebbe sanabile in via interpretativa, né potrebbe trovare rimedio nella disapplicazione della norma nazionale da parte del giudice comune, essendo la norma dell'Unione europea priva di efficacia diretta.

La disposizione censurata si porrebbe, infine, in contrasto con l'art. 49, paragrafo 3, CDFUE e con il principio di proporzionalità e di flessibilità del trattamento sanzionatorio, secondo un'accezione riferibile anche alle misure alternative alla detenzione e alla necessità di un loro adattamento alle condizioni del minorenne autore del reato. La proposizione della questione di legittimità costituzionale sarebbe, dunque, l'unica via per garantire l'adeguamento del diritto interno agli obblighi comunitari.

3.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

3.1.- In via preliminare, l'interveniente ha eccepito che l'applicazione dell'art. 4-*bis* ordin. penit. anche ai minori non deriverebbe dalla disposizione censurata, bensì dall'art. 4, comma 4, del d.l. n. 152 del 1991, che già aveva previsto che le limitazioni all'accesso ai benefici penitenziari si applicassero anche nei confronti dei soggetti minorenni al tempo del fatto.

La disposizione censurata avrebbe, quindi, natura meramente ricognitiva di una disciplina già esistente e non introdurrebbe alcuna novità. Un eventuale accoglimento della questione non inciderebbe sulla persistente applicazione dell'art. 4-*bis*, né sulla limitazione all'accesso ai benefici penitenziari per i minorenni. La questione sarebbe pertanto inammissibile, per essere stata sottoposta a scrutinio una disposizione diversa dall'oggetto effettivo delle censure.

3.2.- In ogni caso, la questione non sarebbe fondata.

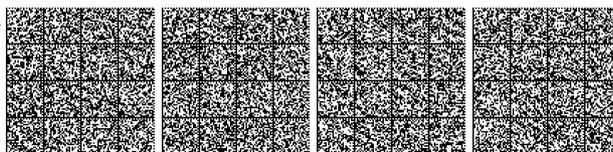
La disciplina censurata costituirebbe l'espressione di una scelta rimessa alla discrezionalità legislativa, che non sarebbe affatto irragionevole. La giurisprudenza costituzionale ne avrebbe riconosciuto più volte la legittimità e la compatibilità con la finalità rieducativa della pena.

D'altra parte, in riferimento alla denunciata violazione dell'art. 2 Cost., sarebbe incerto il principio che il rimettente assume violato, non essendo chiarito quale sia il nesso tra la scelta legislativa censurata e i diritti inviolabili dell'individuo.

Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., non sarebbe rilevabile alcuna incoerenza sistematica o disparità di trattamento in relazione all'art. 656, comma 9, cod. proc. pen., letto alla luce della sentenza n. 90 del 2017. Anche questa disposizione rimette al giudice l'accertamento delle condizioni per l'accesso ai benefici. Il potere riconosciuto al pubblico ministero di sospendere l'esecuzione sarebbe infatti funzionale alla valutazione da parte del magistrato di sorveglianza in ordine ai presupposti per l'applicazione di misure alternative e quindi, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, all'intervenuta collaborazione con la giustizia.

Anche la questione relativa alla violazione dell'art. 76 Cost. non sarebbe fondata. La disposizione censurata, senza introdurre automatismi o preclusioni, si limiterebbe a prendere atto della disciplina previgente, perseguendo, accanto alla finalità di prevenzione, anche una specifica *ratio* di rieducazione del detenuto minorenne, il quale sarebbe incentivato a recidere definitivamente i legami con la criminalità organizzata. Ciò costituirebbe, dunque, fedele attuazione dei principi della legge delega n. 103 del 2017.

Quanto alla violazione dell'art. 117 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la riforma dell'esecuzione penale minorile non sia in contrasto con la direttiva 2016/800/UE. Anche la disposizione censurata sarebbe ispirata al principio di favore per le misure penali di comunità, concedibili, alle condizioni date, anche per i reati più gravi. Nel privilegiare le misure alternative alla detenzione, il d.lgs. n. 121 del 2018 avrebbe l'obiettivo di realizzare un modello esecutivo penale che ricorre alla detenzione solo laddove questo sia l'unico trattamento che consenta di contemperare le esigenze sanzionatorie e di sicurezza con le istanze pedagogiche di una personalità in evoluzione.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, in funzione di tribunale di sorveglianza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 31, secondo comma, 76 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103».

Tale disposizione prevede che, ai fini della concessione delle misure penali di comunità e dei permessi premio e per l'assegnazione al lavoro esterno, si applica l'art. 4-bis, commi 1 e 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), il quale consente la concessione dei benefici penitenziari ai condannati per taluni delitti, espressamente indicati, solo nei casi in cui gli stessi collaborino con la giustizia.

Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata - nell'estendere ai minorenni e giovani adulti preclusioni analoghe a quelle previste per gli adulti - violerebbe, in primo luogo, l'art. 76 Cost. L'impossibilità di accedere ai benefici penitenziari ivi indicati, in caso di condanna per i reati indicati dall'art. 4-bis ordin. penit., si porrebbe in contrasto con i principi di cui all'art. 1, comma 85, lettera p), numeri 5) e 6), della legge delega 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), che prevedono l'ampliamento dei criteri di accesso alle misure alternative alla detenzione e l'eliminazione di ogni automatismo nella concessione dei benefici penitenziari.

Sarebbero, inoltre, violati gli artt. 2, 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., perché siffatto automatismo, che si fonda su una presunzione di pericolosità basata solo sul titolo di reato commesso, impedirebbe una valutazione individualizzata dell'idoneità della misura a conseguire le preminenti finalità di risocializzazione che debbono presiedere all'esecuzione penale minorile.

Infine, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 7, 10 e 11 della direttiva 2016/800/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016, sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali. Tali disposizioni della direttiva prevedono il diritto del minore a una valutazione individuale e la necessità di ricorrere, ogni qualvolta sia possibile, a misure alternative alla detenzione. L'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 sarebbe in contrasto anche con l'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, il quale stabilisce il principio di proporzionalità delle pene inflitte rispetto al reato.

2.- Va preliminarmente respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.- La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che il giudice *a quo* abbia sottoposto a scrutinio una disposizione diversa dall'oggetto effettivo delle censure, poiché l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 avrebbe natura meramente ricognitiva della disciplina già prevista dall'art. 4, comma 4, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203. In riferimento all'accesso alle misure penitenziarie alternative, la disposizione censurata non introdurrebbe, dunque, alcuna novità.

2.2.- L'applicazione dell'art. 4-bis ordin. penit. anche nei confronti dei minori risultava in effetti già prevista dall'art. 4, comma 4, del d.l. n. 152 del 1991, il quale, dopo avere introdotto l'art. 4-bis nella legge n. 354 del 1975, aveva stabilito che i commi 1 e 2 di quest'ultima disposizione si applicassero anche nei confronti dei minorenni.

Invero, il giudice *a quo* non ignora che, in passato, le preclusioni derivanti dall'art. 4-bis ordin. penit. fossero applicabili anche nei confronti dei minori. Tuttavia le sue censure si incentrano proprio sul loro inserimento nell'ambito del nuovo ordinamento penitenziario minorile ed è proprio sulla legittimità di tale scelta legislativa che si chiede a questa Corte di pronunciarsi.

È tale scelta a rendere il richiamo al meccanismo dell'art. 4-bis ordin. penit., contenuto nella disposizione censurata, non meramente ricognitivo di una norma preesistente. Esso svolge anche una funzione di primaria rilevanza, nel senso di stabilire, nell'ambito della riforma organica dell'ordinamento penitenziario minorile - a lungo attesa e finalmente introdotta dal d.lgs. n. 121 del 2018 - il perimetro delle preclusioni alle misure extramurarie applicabili ai condannati per fatti commessi da minorenni. Questo intervento dà vita, infatti, all'unica normativa applicabile a questa categoria di soggetti. Essa si è integralmente sostituita alla precedente disciplina dettata sul punto, per i condannati adulti, dalla legge n. 354 del 1975 e, in particolare, dal suo art. 4-bis, e, per i condannati per reati commessi durante la minore età, dall'art. 4, comma 4, del d.l. n. 152 del 1991.



2.3.- Il carattere innovativo (e non meramente ricognitivo) della disposizione censurata risulta, altresì, dalla considerazione del suo diverso ambito applicativo. A differenza dell'art. 4, comma 4, del d.l. n. 152 del 1991, che rendeva applicabili ai minori i commi 1 e 2 dell'art. 4-*bis* ordin. penit., l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 richiama i commi 1 e 1-*bis* della medesima disposizione, ma non il comma 2.

3.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., è fondata.

3.1.- Il d.lgs. n. 121 del 2018 costituisce l'approdo di un processo evolutivo che si snoda nel corso di alcuni decenni, a partire dalla previsione dell'art. 79, comma 1, ordin. penit., in base al quale la mancanza di una disciplina penitenziaria specificamente destinata ai minori avrebbe dovuto avere natura transitoria, ossia «fino a quando non sarà provveduto con apposita legge».

L'esigenza di un'esecuzione "a misura di minore" era stata ripetutamente affermata nell'ambito di plurimi atti internazionali, attraverso il richiamo ai principi di individualizzazione del trattamento e di promozione della persona del minore. La stessa giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto, con riferimento all'ordinamento penale minorile, l'accentuazione della funzione rieducativa della pena e del criterio di individualizzazione del trattamento, quali corollari di una considerazione unitaria dei principi posti negli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost. (sentenze n. 143 del 1996, n. 182 del 1991, n. 128 del 1987, n. 222 del 1983 e n. 46 del 1978).

Ciò ha portato a riconoscere che la parificazione della disciplina della fase esecutiva nei confronti di adulti e minori può «confliggere con le esigenze di specifica individualizzazione e di flessibilità del trattamento del detenuto minore» e che questa situazione ««contrast[a] con le esigenze [...] del recupero e della risocializzazione dei minori devianti, esigenze che comportano [appunto] la necessità di differenziare il trattamento dei minorenni rispetto ai detenuti adulti e di eliminare automatismi applicativi nell'esecuzione della pena» (sentenza n. 90 del 2017, con richiamo alle sentenze n. 125 del 1992 e n. 109 del 1997).

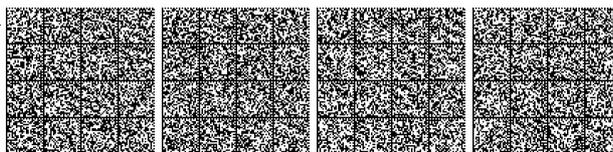
3.2.- È proprio sulla base dei principi di speciale protezione per l'infanzia e la gioventù, di individualizzazione del trattamento punitivo del minore e di preminenza della finalità rieducativa che questa Corte ha dichiarato l'illegittimità della previsione dell'ergastolo per gli infradiciottenni (sentenza n. 168 del 1994). Nello stesso senso si pongono anche le pronunce con le quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcuni istituti dell'ordinamento penale e penitenziario, laddove riferiti ai condannati minorenni.

Il contrasto con i richiamati principi costituzionali è stato, infatti, ravvisato in relazione alla preclusione della sospensione del processo per messa alla prova, nell'ambito del processo minorile, quando l'imputato abbia chiesto il giudizio abbreviato o il giudizio immediato (sentenza n. 125 del 1995); al divieto di disporre misure alternative alla detenzione per l'esecuzione di pene detentive derivanti da conversione di pena sostitutiva (sentenza n. 109 del 1997); all'esclusione della possibilità di concedere permessi premio nel biennio successivo alla commissione di un delitto doloso (sentenza n. 403 del 1997); alle condizioni soggettive per l'applicazione delle sanzioni sostitutive della pena detentiva (sentenza n. 16 del 1998); alla previsione della necessaria espiazione di una determinata quota di pena ai fini della concessione dei permessi premio (sentenza n. 450 del 1998); alla preclusione triennale dei benefici per il condannato nei cui confronti sia stata revocata l'applicazione di una misura alternativa (sentenza n. 436 del 1999), nonché, più recentemente, al divieto di sospensione delle pene detentive brevi, di cui all'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale (sentenza n. 90 del 2017).

Questa evoluzione, che ha via via diversificato il trattamento dei minorenni da quello stabilito in via generale dall'ordinamento penitenziario, è culminata nella legge n. 103 del 2017, di cui il d.lgs. n. 121 del 2018 costituisce attuazione.

3.3.- Ciò premesso, si tratta ora di stabilire se l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 - laddove impedisce l'accesso alle misure penali di comunità nei confronti dei minori condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. - si ponga in contrasto con i principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega n. 103 del 2017, in particolare con l'art. 1, comma 85, lettera p), numeri 5) e 6).

In queste disposizioni, il legislatore delegante - nel recepire i principi, sopra richiamati, provenienti dalle fonti internazionali e dalla giurisprudenza di questa Corte - da un lato, ha previsto l'«ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, con particolare riferimento ai requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova ai servizi sociali e alla semilibertà» (art. 1, comma 85, lettera p, numero 5) e, dall'altro lato, ha imposto l'«eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari, in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento» (art. 1, comma 85, lettera p, numero 6).



Le diverse scelte possibili avrebbero dovuto essere parametrare sulla duplice concorrente esigenza di ampliare l'accesso alle misure alternative e di eliminare ogni automatismo e preclusione nell'applicazione dei benefici penitenziari.

3.4.- Viceversa, l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 ha ristretto la possibilità di accedere alle misure extramurarie ivi indicate, agganciandola alle condizioni previste dall'art. 4-*bis* ordin. penit. La disposizione censurata appare in aperta distonia non solo rispetto al senso complessivo dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di esecuzione minorile, ma anche con le direttive impartite dal legislatore delegante.

Da un lato, il richiamo alla disciplina dell'art. 4-*bis* ordin. penit. restringe l'ambito di applicabilità delle misure alternative alla detenzione. In presenza di condanna per uno dei reati ostativi di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., l'accesso a tali misure - salvo quanto si dirà sui permessi premio - è condizionato all'accertamento di una condotta collaborativa con la giustizia (ovvero una condotta ad essa equiparata). Dall'altro, questi stessi criteri, in quanto fondati su una presunzione di pericolosità che si basa esclusivamente sul titolo del reato, irrigidiscono la regola di giudizio in un meccanismo che non consente di tenere conto della storia e del percorso individuale del singolo soggetto e della sua complessiva evoluzione sulla strada della risocializzazione.

Al contrario, un modello decisorio basato su una prognosi individualizzata, ragionevolmente calibrato sulla personalità in fieri del minore, sarebbe stato coerente con la volontà del delegante e con l'obiettivo di ampliare l'accesso alle misure alternative, abbandonando automatismi e preclusioni che ne limitino l'applicazione.

3.5.- D'altra parte, va escluso che in questo caso si sia inteso rinunciare ad esercitare la delega per la parte qui rilevante. Come già osservato, la scelta per il regime delle preclusioni dell'art. 4-*bis* ordin. penit. non discende dalla disciplina precedente, ma è espressamente affermata dalla disposizione censurata.

Dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 121 del 2018 emerge, infatti, la volontà del legislatore delegato di dare positiva attuazione alla legge delega in questo ambito normativo. In tale relazione si legge, infatti, che l'esigenza di conservare i limiti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. ai fini della concessione dei benefici, deriverebbe «[...] dalla necessità di mantenere indenne dalla riforma la disciplina di cui all'articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975, individuato dalla legge di delega quale criterio generale che deve orientare tutti gli interventi in materia di ordinamento penitenziario, ivi compreso quello minorile [...]».

Tuttavia, la dichiarata finalità dell'intervento non trova riscontro nei criteri impartiti dalla legge delega n. 103 del 2017. Invero, non si ravvisa alcun necessario collegamento, né alcuna interdipendenza, tra il divieto di accesso ai benefici penitenziari e la sospensione delle regole trattamentali di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit. Come correttamente osservato dal Tribunale rimettente, i due regimi risultano accomunati quanto alla previsione di alcune gravi fattispecie di reato che li legittimano, ma la relativa applicazione rimane autonoma quanto ai rispettivi presupposti e ai destinatari.

4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 è fondata anche in riferimento agli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost.

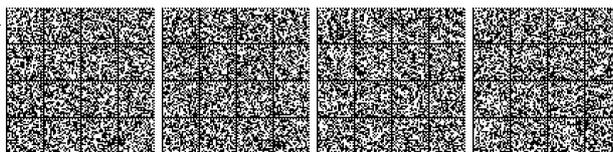
4.1.- La disposizione in esame, collocata nell'ambito dei principi generali che sovrintendono al sistema dell'esecuzione minorile, condiziona la concessione dei benefici penitenziari ivi indicati ai criteri posti dai commi 1 e 1-*bis* dell'art. 4-*bis* ordin. penit.

Mentre, dunque, per la generalità dei condannati minorenni l'accesso ai singoli benefici è soggetto ai principi generali di cui agli artt. 1 e 2 dello stesso d.lgs. n. 121 del 2018, per le speciali categorie di condannati cui si riferisce l'art. 4-*bis* tale accesso è drasticamente limitato in considerazione della necessità di condotte collaborative con la giustizia, ai sensi dell'art. 58-*ter* ordin. penit., secondo uno schema applicativo che non differisce in modo significativo da quello previsto per gli adulti.

Il richiamo ai criteri posti dall'art. 4-*bis* ordin. penit. determina dunque un irrigidimento della disciplina dell'accesso ai benefici penitenziari. In ragione del titolo di reato per cui è intervenuta condanna è impedita al giudice una valutazione individuale sul concreto percorso rieducativo compiuto dal minore.

In questo modo, le finalità di prevenzione generale e di difesa sociale finiscono per prevalere su quelle di educazione e risocializzazione, restaurando un assetto in contrasto con i principi di proporzionalità e individualizzazione della pena, sottesi all'intera disciplina del nuovo ordinamento penitenziario minorile.

Tanto più che questa Corte, con sentenza n. 253 del 2019, relativa sia pure ai soli permessi premio, ha ritenuto che il meccanismo introdotto dall'art. 4-*bis*, anche laddove applicato nei confronti di detenuti adulti, contrasta con gli artt. 3 e 27 Cost. sia «perché all'assolutezza della presunzione sono sottese esigenze investigative, di politica criminale e di sicurezza collettiva che incidono sull'ordinario svolgersi dell'esecuzione della pena, con conseguenze afflittive ulteriori a carico del detenuto non collaborante», sia «perché tale assolutezza impedisce di valutare il percorso carcerario del



condannato, in contrasto con la funzione rieducativa della pena, intesa come recupero del reo alla vita sociale, ai sensi dell'art. 27, terzo comma, Cost.».

Nell'esecuzione della pena nei confronti dei condannati per fatti commessi da minorenni, il contrasto di questo modello decisorio con il ruolo riconosciuto alla finalità rieducativa del condannato si pone in termini ancora più gravi. Con riferimento ai soggetti minori di età, infatti, questa finalità «è da considerarsi, se non esclusiva, certamente preminente» (sentenza n. 168 del 1994).

4.2.- Questa preminenza della funzione rieducativa dell'esecuzione minorile ha già portato a ritenere illegittima, per contrasto con gli artt. 27 e 31 Cost., la preclusione posta dall'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., nella parte in cui esso vietava la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva nei confronti dei minori condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. (sentenza n. 90 del 2017).

Le medesime finalità di garanzia della funzione educativa della pena e di individualizzazione del trattamento penitenziario, già riconosciute con riferimento alla sospensione della pena disposta dal pubblico ministero, si pongono allo stesso modo anche dinanzi al tribunale di sorveglianza chiamato a decidere in ordine all'applicabilità delle misure alternative alla detenzione ai condannati minorenni e comportano l'illegittimità della stessa preclusione, determinata dal richiamo all'art. 4-*bis* ordin. penit.

Una volta riconosciuta come costituzionalmente imposta la necessità di prognosi individualizzate e di flessibilità del trattamento, si tratta, dunque, di restituire al tribunale di sorveglianza quel medesimo potere di apprezzamento delle specificità di ciascun caso che è già stato riconosciuto al pubblico ministero, in sede di sospensione dell'esecuzione delle pene detentive nei confronti dei condannati minorenni.

4.3.- Dal superamento del meccanismo preclusivo che osta alla concessione delle misure extramurarie non deriva in ogni caso una generale fruibilità dei benefici, anche per i soggetti condannati per i reati elencati all'art. 4-*bis* ordin. penit. Al tribunale di sorveglianza compete, infatti, la valutazione caso per caso dell'idoneità e della meritevolezza delle misure extramurarie, secondo il progetto educativo costruito sulle esigenze del singolo.

Solo attraverso il necessario vaglio giudiziale è possibile tenere conto, ai fini dell'applicazione dei benefici penitenziari, delle ragioni della mancata collaborazione, delle condotte concretamente riparative e dei progressi compiuti nell'ambito del percorso riabilitativo, secondo quanto richiesto dagli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost.

5.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 per violazione degli artt. 76, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 264

Sentenza 5 novembre - 10 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Calabria - Vigilanza sulle costruzioni in zona sismica - Verifiche preventive da parte del servizio tecnico regionale - Esclusione dal relativo ambito della “progettazione degli elementi non strutturali e degli impianti, salvo le eventuali interazioni con le strutture, ove la progettazione debba tenerne conto, in conformità a quanto previsto dalle norme tecniche per le costruzioni di cui all’art. 52 del d.P.R. 380/2001” - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale nelle materie “governo del territorio” e “protezione civile” - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 2 ottobre 2018, n. 37, art. 7, comma 1, lettera *b*), nella parte in cui introduce l’art. 6, comma 3-*ter*, lettera *b*), della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2015, n. 37; legge della Regione Calabria 28 dicembre 2018, n. 53, art. 2, comma 1, lettera *c*).
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Calabria 2 ottobre 2018, n. 37 (Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37), e dell’art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2018, n. 53 (Interventi sulle leggi regionali 24/2013, 37/2015, 21/2016, 11/2017, 1/2018, 3/2018, 5/2018, 12/2018, 15/2018, 28/2018 e 31/2018), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 3-7 dicembre 2018 e il 27 febbraio-5 marzo 2019, rispettivamente depositati in cancelleria il 5 dicembre 2018 ed il 5 marzo 2019, iscritti al n. 83 del registro ricorsi 2018 e al n. 34 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3 e n. 19, prima serie speciale, dell’anno 2019.

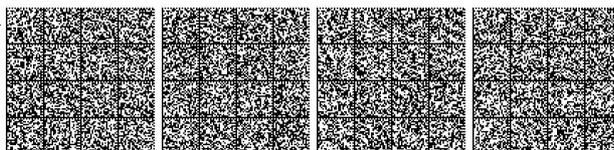
Visti gli atti di costituzione della Regione Calabria;

udito nell’udienza pubblica del 5 novembre 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l’avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Domenico Gullo, Gianclaudio Festa, Franceschina Talarico e Massimiliano Manna per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 5 dicembre 2018 (r.r. n. 83 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Calabria 2 ottobre 2018, n. 37 (Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37), per contrasto con l’art. 117, terzo comma, della Costituzione.



Con tale disposizione, la Regione Calabria - nel modificare il sistema di vigilanza sulle costruzioni realizzate in zone sismiche, mediante la riscrittura del previgente art. 6 della legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37 (Procedure per l'esecuzione di interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica) - ha stabilito - aggiungendo, in particolare, il comma 3-ter, lettera h), all'art. 6 indicato - che le verifiche spettanti al competente settore tecnico regionale ai fini del rilascio dell'atto autorizzativo o di diniego ai sensi della normativa sismica, aventi ad oggetto la regolarità formale del progetto esecutivo e la conformità dello stesso alle vigenti norme tecniche per le costruzioni, non devono riguardare «la progettazione degli elementi non strutturali e degli impianti, salvo le eventuali interazioni con le strutture, ove la progettazione debba tenerne conto».

1.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva anzitutto che la disciplina delle costruzioni in zona sismica, contenendo previsioni volte a tutelare la pubblica incolumità, è riconducibile alle materie del «governo del territorio» e della «protezione civile», entrambe soggette a competenza legislativa concorrente.

Ciò posto, rileva che la riduzione dell'ambito delle verifiche preventive spettanti alla Regione in fase di valutazione dei progetti determina, di fatto, la sottrazione di alcuni interventi edilizi in zona sismica dal controllo preventivo previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia; d'ora in avanti: t.u. edilizia), le cui previsioni relative alle zone sismiche costituiscono espressione di principi fondamentali nelle ricordate materie.

1.2.- Più specificamente, il ricorrente richiama: l'art. 65, comma 1, t.u. edilizia, ove è stabilito che «le opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica, prima del loro inizio», nonché le eventuali «varianti che nel corso dei lavori si intendano introdurre alle opere», devono essere «denunciate dal costruttore allo sportello unico, che provvede a trasmettere tale denuncia al competente ufficio tecnico regionale»; l'art. 93, comma 1, t.u. edilizia, secondo cui «nelle zone sismiche chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, indicando il proprio domicilio, il nome e la residenza del progettista, del direttore dei lavori e dell'appaltatore»; ed infine l'art. 94, comma 1, t.u. edilizia, a mente del quale nelle località sismiche «non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione».

1.3.- Nel sottrarre alcuni interventi all'applicazione di tali previsioni, pertanto, la disposizione impugnata si pone in contrasto con i principi fondamentali della materia; di qui il denunciato vizio di illegittimità.

2.- In data 8 gennaio 2019 si è costituita in giudizio la Regione Calabria, eccependo l'inammissibilità del ricorso, in ragione della non corrispondenza dei motivi formulati con il contenuto della relazione dipartimentale sottesa alla deliberazione ad impugnare da parte del Consiglio dei ministri.

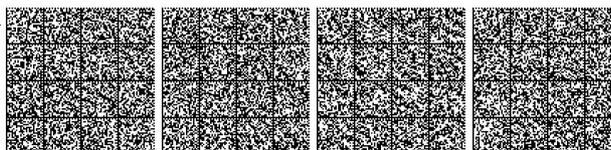
Nel merito la Regione ha poi dedotto l'infondatezza della questione, osservando che le modifiche apportate dalla disposizione impugnata alla disciplina previgente erano esclusivamente volte all'armonizzazione di quest'ultima con le previsioni del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 gennaio 2018 (Aggiornamento delle «Norme tecniche per le costruzioni»; d'ora in poi: NTC 2018), in particolare laddove escludevano la necessità di svolgere un'istruttoria per gli elementi dell'intervento edilizio che non devono essere contemplati nei modelli di calcoli sismici.

3.- Con successivo ricorso depositato il 5 marzo 2019 (r.r. n. 34 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2018, n. 53 (Interventi sulle leggi regionali 24/2013, 37/2015, 21/2016, 11/2017, 1/2018, 3/2018, 5/2018, 12/2018, 15/2018, 28/2018 e 31/2018), sempre per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Con tale disposizione, la Regione è intervenuta sull'art. 6 della legge reg. Calabria n. 37 del 2015, già modificato dall'art. 7 della legge reg. Calabria n. 37 del 2018, oggetto del precedente ricorso, aggiungendovi, nella lettera b) del comma 3-ter, il periodo «in conformità a quanto previsto dalle norme tecniche per le costruzioni di cui all'art. 52 del d.P.R. 380/2001».

3.1.- Tale aggiunta, ad avviso del ricorrente, non consente di ritenere superate le questioni di legittimità costituzionale già sollevate, configurandosi come un semplice richiamo alla normativa statale, privo di effetti sul contenuto sostanziale della disposizione originaria.

Le richiamate NTC 2018, infatti, non avallerebbero alcuna distinzione tra opere strutturali o non strutturali ai fini delle verifiche di conformità alla normativa antisismica, ed anzi continuerebbero a prevedere - in via generale - un controllo preventivo su tutte le progettazioni, comprese quelle degli impianti. In particolare, il paragrafo 7.2.3 di dette norme, contenente i criteri di progettazione di elementi strutturali secondari ed elementi costruttivi non strutturali, definisce questi ultimi come quelli che «pur non influenzando la risposta strutturale, sono ugualmente significativi ai fini della sicurezza e/o dell'incolumità delle persone», con conseguente necessità che anch'essi siano assoggettati alle prescritte verifiche in sede di rilascio dell'autorizzazione sismica, in senso opposto a quanto previsto dalla disposizione impugnata.



4.- Il 12 aprile 2019 si è costituita la Regione Calabria, eccedendo anzitutto l'inammissibilità della questione, poiché nelle conclusioni del ricorso viene indicata una disposizione - l'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Calabria n. 37 del 2018 -diversa da quella oggetto di impugnazione.

4.1.- Quanto al merito della questione, la Regione ha poi evidenziato che la modifica effettuata dalla norma impugnata aveva unicamente la finalità di armonizzare aspetti di dettaglio della complessiva disciplina urbanistica vigente nel territorio, senza introdurre alcuna deroga alle disposizioni del t.u. edilizia invocate dal ricorrente.

In particolare, ha sostenuto che, in relazione alle opere strutturali in zone sismiche, le NTC 2018 si limitano a dettare prescrizioni di tipo autorizzatorio in capo alla pubblica amministrazione per quanto riguarda il rispetto dei criteri antisismici nella progettazione e realizzazione di opere strutturali; nessun riferimento, invece, le stesse conterrebbero in relazione agli elementi non strutturali ed agli impianti, rispetto ai quali l'intervento normativo mirava ad un obiettivo di semplificazione.

Tale obiettivo, del resto, caratterizzava anche il processo di modifica della disciplina statale attualmente in corso, evincibile dal contenuto dello schema di decreto-legge all'esame del Governo, nel quale era prevista una modifica del t.u. edilizia con sottrazione di alcuni interventi edilizi "minori" da ogni forma di verifica preventiva.

5.- In prossimità dell'udienza le parti hanno depositato memorie illustrative.

5.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria unica in relazione ad entrambi i ricorsi, ribadendo le proprie argomentazioni in ordine alla prospettata illegittimità delle disposizioni impugnate.

5.2.- La Regione Calabria ha argomentato in relazione al solo ricorso r.r. n. 83 del 2018, ribadendo la propria eccezione di inammissibilità e rilevando altresì che, a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito con modificazioni nella legge 14 giugno 2019, n. 55, è stato aggiunto al t.u. edilizia l'art. 94-*bis*, che operava una distinzione fra interventi edilizi in ragione dell'idoneità degli stessi ad arrecare nocimento alla pubblica incolumità, con effetto anche sul regime delle verifiche preventive in ambito sismico.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 5 dicembre 2018 (r.r. n. 83 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Calabria 2 ottobre 2018, n. 37 (Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37).

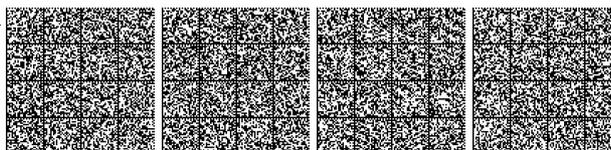
La norma oggetto di censura, modificando il comma 3 dell'art. 6 della legge Regione Calabria 31 dicembre 2015, n. 37 (Procedure per l'esecuzione di interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica), incide sulla disciplina della vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche, che prescrive l'effettuazione, da parte del competente servizio tecnico regionale, di verifiche preventive sulla regolarità formale degli interventi edilizi e sulla conformità degli stessi alle vigenti norme tecniche per le costruzioni, ai fini del rilascio dell'atto autorizzativo o di diniego ai sensi della normativa sismica; intervenendo su detta previsione, la norma impugnata prescrive che tali verifiche non debbano riguardare «la progettazione degli elementi non strutturali e degli impianti, salvo le eventuali interazioni con le strutture, ove la progettazione debba tenerne conto».

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che tale esenzione si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali contenuti nella legislazione statale, ed in particolare con gli artt. 65, 93 e 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, d'ora in avanti: t.u. edilizia), che impongono verifiche preventive sull'intero territorio nazionale in relazione agli interventi edilizi da realizzare in località sismiche; denuncia, pertanto, un contrasto della norma impugnata con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nelle materie di legislazione concorrente della «protezione civile» e del «governo del territorio».

2.- Con successivo ricorso depositato il 5 marzo 2019 (r.r. n. 34 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi impugnato l'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2018, n. 53 (Interventi sulle leggi regionali 24/2013, 37/2015, 21/2016, 11/2017, 1/2018, 3/2018, 5/2018, 12/2018, 15/2018, 28/2018 e 31/2018).

Con tale disposizione, il legislatore calabrese, modificando l'art. 6, comma 3-*ter*, lettera *b*) della legge reg. Calabria n. 37 del 2015, ha inciso la disposizione oggetto del precedente ricorso, aggiungendovi il periodo «in conformità a quanto previsto dalle norme tecniche per le costruzioni di cui all'art. 52 del d.P.R. 380/2001».

Ad avviso del ricorrente, detta modifica non consente di superare il dubbio di costituzionalità già formulato, configurandosi come un semplice richiamo alla normativa statale, privo di effetti sul contenuto sostanziale della disposizione originaria.



3.- In entrambi i ricorsi si è costituita la Regione Calabria, concludendo per l'inammissibilità delle questioni e comunque per la loro infondatezza nel merito.

4.- I due ricorsi sollevano un'identica questione, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

5.- In via preliminare, va anzitutto rilevata l'infondatezza delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Calabria in relazione ad entrambi i ricorsi.

Nel primo giudizio, la Regione ha infatti eccepito l'inammissibilità della questione per «non corrispondenza dei motivi, come formulati, con la relazione dipartimentale sottesa alla delibera del Consiglio dei ministri»; nel secondo, invece, per «erronea indicazione della disposizione normativa censurata» nelle conclusioni del ricorso.

5.1.- Quanto alla prima eccezione, va osservato che la relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, cui la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri fa rinvio, contiene un'analitica indicazione dei profili di contrasto fra la norma censurata e le leggi statali invocati dal Governo quali parametri interposti, in termini del tutto corrispondenti al contenuto del ricorso.

5.2.- Quanto alla seconda eccezione, poi, l'indicazione, nelle conclusioni del ricorso, della disposizione impugnata nel primo ricorso - l'art. 7, comma 1, lettera *b*) della legge reg. Calabria n. 37 del 2018 - anziché di quella oggetto del nuovo dubbio di costituzionalità - l'art. 2, comma 1, lettera *c*) della legge reg. Calabria n. 53 del 2018 - è riconducibile ad un errore materiale e non incide sul *thema decidendum*, per la cui individuazione occorre far riferimento alla motivazione dell'atto di promovimento (*ex plurimis*, sentenza n. 97 del 2019), in effetti interamente calibrata sul secondo intervento normativo della Regione Calabria.

6.- Ciò posto, le questioni sono fondate nei termini che verranno precisati.

6.1.- Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 246 del 2019; si vedano anche le sentenze n. 60 del 2017, n. 167 del 2014 e n. 300 del 2013), la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica è riconducibile all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello relativo alla «protezione civile» per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica.

In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali.

6.2.- A tale riguardo, la Corte ha ritenuto che assumano la valenza di principio fondamentale nelle cennate materie le disposizioni contenute nel t.u. edilizia che prevedono determinati adempimenti procedurali, ove questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (*ex multis*, sentenze n. 232 e n. 60 del 2017, n. 282 del 2016 e n. 300 del 2013).

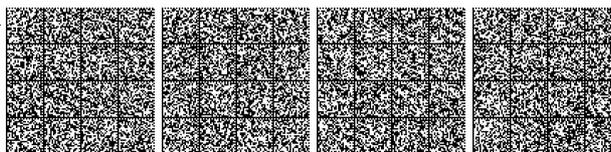
Fra tali disposizioni, assume primario rilievo il disposto dei parametri evidenziati dal Presidente del Consiglio dei ministri, ed in particolare dell'art. 93, comma 1, del t.u. edilizia - in forza del quale «nelle zone sismiche chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, indicando il proprio domicilio, il nome e la residenza del progettista, del direttore dei lavori e dell'appaltatore» - e dell'art. 94, comma 1, t.u. edilizia, a mente del quale nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, «non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione».

Tali previsioni costituiscono espressione evidente, alla pari degli altri parametri interposti indicati dal ricorrente, dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, in tal senso orientata alla tutela dell'incolumità pubblica, che «non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenze n. 232 del 2017 e n. 272 del 2016).

Pertanto le norme impugnate si pongono in contrasto con i richiamati principi fondamentali laddove sottraggono all'autorizzazione preventiva alcune parti progettuali degli interventi edilizi.

6.3.- Del resto, questa Corte ha già avuto modo di dichiarare costituzionalmente illegittime analoghe disposizioni emanate da altre Regioni, caratterizzate dal sottrarre ad ogni forma di vigilanza preventiva alcuni interventi edilizi realizzati in zone sismiche, non tipizzati dalla legislazione statale di riferimento (così le già citate sentenze n. 232 e n. 60 del 2017, nonché la sentenza n. 272 del 2016).

In tali occasioni, la Corte ha ritenuto irrilevante il fatto che, come nella presente fattispecie, la norma regionale avesse esentato dalla previa autorizzazione sismica le sole opere «minori»; e tanto sia perché tutti gli interventi sul patrimonio edilizio esistente «sono ricompresi nell'ampio e trasversale concetto di opera edilizia rilevante per la pubblica incolumità utilizzato dalla normativa statale (artt. 83 e 94 del t.u. edilizia) con riguardo alle zone dichiarate sismiche, e ricadono quindi nell'ambito di applicazione dello stesso art. 94», sia perché l'autorizzazione preventiva costituisce «uno strumento tecnico idoneo ad assicurare un livello di protezione dell'incolumità pubblica indubbiamente più forte e capillare» e perciò «riveste una posizione «fondante» del settore dell'ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto» (sentenza n. 232 del 2017).



6.4.- Né, infine, assume alcun rilievo ai fini del ravvisato contrasto il contenuto del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 17 gennaio 2018 (Aggiornamento delle «Norme tecniche per le costruzioni»; d'ora in avanti: NTC 2018), cui il legislatore calabrese ha ricondotto la propria scelta di sottrarre alcuni interventi dalle verifiche preventive di conformità sismica.

In tal senso - e premesso che, per vero, la Regione Calabria non ha neppure indicato le previsioni che supporterebbero tale assunto - va osservato che le NTC 2018, al paragrafo 7.2, contengono una distinta previsione della «progettazione dei sistemi strutturali» (paragrafo 7.2.2) e della «progettazione di elementi costruttivi non strutturali» (paragrafo 7.2.3), definendo questi ultimi come elementi «con rigidezza, resistenza e massa tali da influenzare in maniera significativa la risposta strutturale» ovvero «che, pur non influenzando la risposta strutturale, sono ugualmente significativi ai fini della sicurezza e/o dell'incolumità delle persone».

Le NTC 2018, pertanto, mantengono quale elemento distintivo fra le categorie di interventi edilizi quello dell'idoneità degli stessi ad arrecare pericolo per l'incolumità delle persone, ovvero un criterio affatto diverso da quello preso in considerazione dal legislatore regionale.

Infatti le stesse norme, al paragrafo 7.3.6, specificano che «la capacità degli elementi non strutturali, compresi gli eventuali elementi strutturali che li sostengono e collegano, tra loro e alla struttura principale, deve essere maggiore della domanda sismica corrispondente a ciascuno degli stati limite da considerare» e che «le verifiche degli elementi non strutturali si effettuano in termini di funzionamento e stabilità», in termini che non delineano alcuna attenuazione delle necessarie cautele in ambito sismico.

7.- Le superiori considerazioni non mutano anche alla luce delle modifiche intervenute, successivamente alla proposizione dei ricorsi, sulla disciplina statale degli interventi edilizi in zone sismiche, per effetto dell'entrata in vigore del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito con modificazioni nella legge 14 giugno 2019, n. 55.

7.1.- Tale decreto, coerentemente con le finalità di semplificazione dei procedimenti amministrativi in ambito edilizio, che ne connotano il complessivo contenuto, ha, fra l'altro, introdotto l'art. 94-bis del t.u. edilizia, rubricato «Disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche».

Detta norma distingue fra diverse categorie di interventi edilizi, sulla base del fatto che gli stessi siano «rilevanti», «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza» nei riguardi della pubblica incolumità; a tale distinzione la norma fa poi corrispondere una diversa disciplina del relativo procedimento autorizzatorio, che, in particolare, esenta dall'autorizzazione preventiva gli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza».

7.2.- Per l'individuazione specifica delle diverse tipologie di intervento, la norma statale rimanda alla definizione di linee-guida con apposito decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, specificando che, nelle more, le Regioni potranno «confermare le disposizioni vigenti», salva la necessità di adottare, una volta emanate le linee-guida, «specifiche elencazioni di adeguamento».

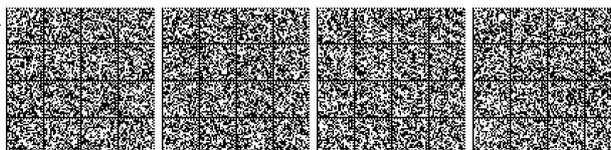
Allo stato, le linee-guida non sono ancora state definite; peraltro, coerentemente con la previsione della legge statale, l'art. 2 della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2019, n. 37, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37 (Procedure per l'esecuzione di interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica)», ha «demandato al dipartimento regionale competente il compito di predisporre le specifiche elencazioni» degli interventi edilizi riconducibili alle diverse categorie di interventi, disponendo altresì per il successivo adeguamento delle stesse a quelle definite con decreto ministeriale.

7.3.- Ad avviso della Regione, siffatto mutamento del quadro normativo statale di riferimento determinerebbe il sostanziale venir meno del contrasto denunciato dal ricorrente; i principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato, sarebbero infatti oggi allineati alle disposizioni impugnate, risultando anch'essi orientati alla semplificazione dell'azione amministrativa nell'ambito dell'edilizia in zone sismiche per gli interventi di minore impatto.

Osserva invece la Corte - così come ribadito dal Presidente del Consiglio dei ministri - che, a prescindere da ogni considerazione sul possibile rilievo di mutamenti sopravvenuti del parametro interposto, la modifica della legge statale mantiene invariati i profili di disallineamento già rappresentati rispetto alle leggi regionali impugnate.

7.4.- Va infatti rilevato che non vi è alcuna coincidenza fra il criterio di differenziazione degli interventi adottato dal legislatore statale, che si fonda sull'idoneità degli stessi ad arrecare nocimento all'incolumità pubblica, e quello adottato dal legislatore regionale, basato sull'incidenza del progetto sugli elementi strutturali della costruzione.

Del resto, che si tratti di discipline non sovrapponibili è reso evidente dalla stessa rubrica dell'art. 94-bis del t.u. edilizia, ove si evidenzia che esso è riferito ai soli interventi strutturali; le disposizioni impugnate, invece, intendono sottrarre alle verifiche preventive in ambito sismico gli interventi non strutturali (ovvero, fra gli altri, e come prima



rilevato, quelli relativi agli impianti che non presentano interazioni con la struttura degli edifici) e perciò una categoria di interventi estranea in radice al campo di applicazione della novella legislativa.

7.5.- Dev'essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), della legge reg. Calabria n. 37 del 2018 - limitatamente alla parte in cui introduce il comma 3-ter, lettera b), dell'art. 6 della legge reg. Calabria n. 37 del 2015, - e dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge reg. Calabria n. 53 del 2018.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), della legge della Regione Calabria 2 ottobre 2018, n. 37 (Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37), limitatamente alla parte in cui introduce il comma 3-ter, lettera b), dell'art. 6 della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2015, n. 37 (Procedure per l'esecuzione di interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2018, n. 53 (Interventi sulle leggi regionali 24/2013, 37/2015, 21/2016, 11/2017, 1/2018, 3/2018, 5/2018, 12/2018, 15/2018, 28/2018 e 31/2018).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190264

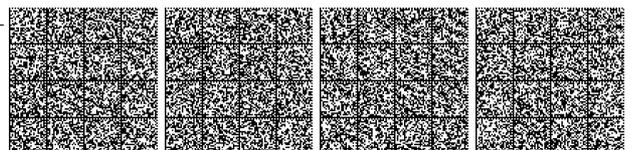
N. 265

Sentenza 5 novembre - 10 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Appalti pubblici - Collegamento viario e ferroviario sullo stretto di Messina - Caducazione *ex lege* dei contratti stipulati per la sua realizzazione - Riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali eseguite e di un'ulteriore somma pari al 10 per cento del relativo importo - Denunciata deroga alla disciplina generale, irragionevolezza, discriminazione, lesione del principio di imparzialità e dell'affidamento riposto dal contraente - Inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187, art. 1, commi 3 e 8; decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, art. 34-*decies*, inserito dalla legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221.
- Costituzione, artt. 3 e 97.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3 e 8, del decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187 (Misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A. ed in materia di trasporto pubblico locale), poi trasfuso nell'art. 34-*decies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), inserito dalla legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221, promosso dal Tribunale ordinario di Roma nel procedimento vertente tra Parsons Transportation Group Inc. e Stretto di Messina spa in liquidazione e altri, con ordinanza del 16 ottobre 2018, iscritta al n. 38 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Parsons Transportation Group Inc. e della Stretto di Messina spa in liquidazione, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Alfredo Lucente per la Parsons Transportation Group Inc., Marco Annoni per la Stretto di Messina spa in liquidazione e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con l'ordinanza in epigrafe, il Tribunale ordinario di Roma, sezione specializzata in materia di impresa, in composizione collegiale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3 e 8, del decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187 (Misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A. ed in materia di trasporto pubblico locale), poi trasfuso nell'art. 34-*decies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), inserito dalla legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221, «nella parte in cui, nell'ipotesi di caducazione dei contratti, il comma 8 richiama gli effetti di cui al comma 3, in base al quale “a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa, gli effetti della caducazione dei vincoli contrattuali comportano esclusivamente il riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite e dal pagamento di una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto”».

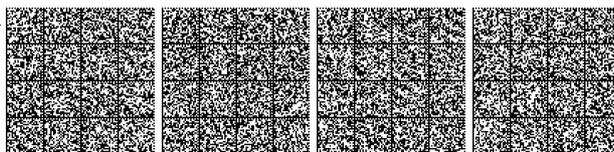
1.1.- L'incidente di costituzionalità è sorto nel corso del giudizio civile proposto dalla Parsons Transportation Group Inc. (d'ora in avanti: Parsons) contro la Stretto di Messina spa in liquidazione (d'ora in avanti: *SdM*), il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Presidenza del Consiglio dei ministri, riunito ad analogo giudizio civile, promosso, nei confronti dei medesimi convenuti, da altre società (tra cui, segnatamente, Eurolink sepa e Impregilo spa): controversie, entrambe, traenti origine dalle vicende correlate alla realizzazione di un collegamento stabile viario e ferroviario tra la Sicilia e la Calabria, cosiddetto “ponte sullo Stretto di Messina”.

1.1.1.- Nel loro nucleo essenziale, le vicende anzidette sono state tratteggiate dal giudice *a quo* nei termini seguenti.

La realizzazione di un collegamento stabile, mediante la costruzione di un ponte sospeso sullo Stretto di Messina, fu inizialmente prevista dalla legge 17 dicembre 1971, n. 1158 (Collegamento viario e ferroviario fra la Sicilia ed il continente), che affidò la concessione dello studio, della progettazione e della costruzione, nonché dell'esercizio del solo collegamento viario ad una società a totale capitale pubblico.

In attuazione della citata legge n. 1158 del 1971, in data 11 giugno 1981, venne costituita la *SdM*, inizialmente partecipata maggioritariamente dall'IRI e per il restante 49% dall'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, dall'Anas, dalle Regioni Sicilia e Calabria e da altre amministrazioni ed enti pubblici.

Con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) n. 121 del 21 dicembre 2001, il ponte sullo Stretto di Messina è stato inserito tra le infrastrutture pubbliche di rilevanza nazionale ai sensi della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed



altri interventi per il rilancio delle attività produttive) e l'opera è stata assoggettata alla disciplina del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale).

Il decreto legislativo 24 aprile 2003, n. 114 (Modifiche ed integrazioni alla legge 17 dicembre 1971, n. 1158, relativa alla realizzazione dell'attraversamento stabile dello Stretto di Messina, a norma dell'articolo 14 della legge 1° agosto 2002, n. 166), ha, quindi, qualificato la SdM come organismo di diritto pubblico, nonché «concessionaria per legge» della progettazione, realizzazione e gestione del ponte e dei relativi servizi.

Con delibera del CIPE n. 66 del 1° agosto 2003, è stato approvato il progetto preliminare dell'opera e, in data 30 dicembre 2003, il Ministero delle infrastrutture e la SdM hanno stipulato una convenzione per la regolamentazione dei reciproci rapporti e per il piano finanziario dell'opera stessa.

Nell'aprile 2004, la SdM (nella cui compagine societaria era subentrata la Fintecna spa, quale successore dell'IRI) ha bandito due gare: la prima per l'affidamento ad un contraente generale della progettazione, definitiva ed esecutiva, e della realizzazione del ponte con i relativi collegamenti stradali e ferroviari; la seconda per l'affidamento dei servizi di project management consulting al fine di espletare le attività di verifica e controllo sulle prestazioni da rendere dal contraente generale sia nella fase di progettazione che di realizzazione del ponte.

La prima gara (di affidamento a contraente generale) è stata aggiudicata in favore dell'associazione temporanea di imprese (d'ora in avanti: *ATI*) costituita tra la capogruppo mandataria Impregilo ed altre società mandanti, le quali hanno poi costituito, ai sensi del d.lgs. n. 190 del 2002, una società di progetto denominata Eurolink sepa (d'ora in avanti: Eurolink), che è subentrata nei rapporti facenti capo all'*ATI*.

La seconda gara (di affidamento dei servizi di project management consulting) è stata aggiudicata in favore della società statunitense Parsons Transportation Group Inc.

La SdM ha, quindi, stipulato due diversi contratti tra loro collegati: in data 16 gennaio 2006, il contratto di affidamento dei servizi di project management consulting con la Parsons e, in data 27 marzo 2006, il contratto di affidamento a contraente generale con la Eurolink.

Tuttavia, dopo la stipulazione dei due contratti, il legislatore ha modificato il precedente indirizzo, decidendo di procrastinare la realizzazione del ponte: con il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, le somme originariamente destinate alla sottoscrizione dell'aumento di capitale della SdM sono state, infatti, destinate a diverse utilizzazioni e detta società ha comunicato alla Eurolink ed alla Parsons che non si sarebbe dato avvio alla esecuzione dell'opera.

A seguito, poi, di un ulteriore cambio di orientamento politico emerso da nuove elezioni, il ponte sullo Stretto è stato nuovamente considerato un'opera di carattere prioritario, venendo reinserita tra le infrastrutture strategiche previste nel documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 2009-2011.

In particolare, il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, ha disposto l'assegnazione alla SdM di un contributo di 1.300 milioni di euro, sicché, in data 25 settembre 2009, la predetta società e la Eurolink hanno stipulato un atto aggiuntivo, integrativo dell'originario contratto, in base al quale sono state definite le modalità di riavvio delle attività di realizzazione dell'opera. Con tale accordo, le parti hanno convenuto le modalità di aggiornamento del prezzo contrattuale, nonché la rinuncia alle riserve medio tempore formulate dal contraente generale, prevedendo, altresì, all'art. 5.2, che - in caso di mancata approvazione del progetto definitivo entro 540 giorni dalla sua presentazione da parte di Eurolink - le parti si sarebbero incontrate per rivedere le condizioni contrattuali e, in caso di mancato accordo, ad entrambe sarebbe spettato il diritto di recedere dal contratto, con riconoscimento in ogni caso alla Eurolink di un indennizzo, da calcolarsi secondo i criteri ivi indicati.

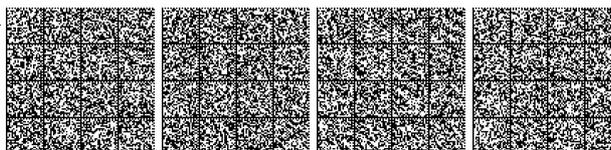
Analogamente, anche la Parsons ha stipulato (in data 20 maggio 2009) - e poi confermato (in data 25 settembre 2009) - un atto integrativo per disciplinare la ripresa delle attività, rinunciando al rimborso di parte delle spese sino a quel momento sostenute.

A fronte, quindi, delle riavviate attività per la realizzazione dell'opera, in data 20 dicembre 2010 la Eurolink ha consegnato alla SdM il progetto definitivo, che è stato sottoposto alla verifica di Parsons.

In relazione al prolungarsi dell'attività di verifica e di rimodulazione parziale della progettazione, la SdM e la Eurolink hanno convenuto espressamente che il termine di 540 giorni sarebbe decorso dal 12 aprile 2011, con conseguente allungamento dei tempi contrattuali.

Il consiglio di amministrazione della SdM ha approvato il progetto definitivo dell'opera in data 29 luglio 2011, dando avvio al processo approvativo presso le amministrazioni.

In data 4 ottobre 2012, la Eurolink, ritenendo che fosse decorso in data 3 ottobre 2012 il termine di 540 giorni per l'approvazione del progetto definitivo da parte del CIPE, senza che questo fosse intervenuto, ha chiesto la revisione delle condizioni contrattuali alla SdM.



Successivamente, il 3 novembre 2012, essendo decorsi trenta giorni dalla richiesta e non essendovi stata alcuna revisione contrattuale, la Eurolink ha dichiarato di voler recedere dal contratto ai sensi dell'art. 5.2 dell'atto aggiuntivo.

Il giorno prima di tale dichiarazione della Eurolink (in data 2 novembre 2012), il Governo ha emanato, però, il d.l. n. 187 del 2012, motivato dalla «straordinaria necessità ed urgenza di garantire, in considerazione dell'attuale stato di tensione nei mercati finanziari internazionali, la verifica, a tutela della finanza pubblica, della sostenibilità del piano economico finanziario del collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e Continente».

In particolare, il citato decreto-legge, a decorrere dalla sua entrata in vigore (in data 2 novembre 2012), ha sospeso tutti gli effetti dei contratti stipulati dalla SdM con il contraente generale e gli altri affidatari; ed ha, altresì, introdotto una procedura complessa per la ricerca di un nuovo finanziamento dell'opera, disponendo che la società affidante ed il contraente generale avrebbero dovuto stipulare un ulteriore apposito atto aggiuntivo.

Lo stesso decreto-legge ha, inoltre, espressamente previsto che, in caso di mancata stipulazione di un tale atto entro il termine del 1° marzo 2013, si sarebbero dovuti ritenere caducati, con effetto dalla data del 2 novembre 2012, tutti gli atti relativi ai rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria.

Di conseguenza, sono state avviate iniziative tra le parti per addivenire ad un testo condiviso.

Tuttavia, in data 2 marzo 2013, non essendo stato sottoscritto il previsto atto aggiuntivo, la SdM ha comunicato alla Eurolink di ritenere intervenuta, con effetto dal 2 novembre 2012, la caducazione del contratto di affidamento a contraente generale.

Analoga contestuale comunicazione è stata inviata alla Parsons relativamente al contratto di project management consulting.

In attuazione delle previsioni del citato decreto-legge, poi trasfuso nell'art. 34-*decies*, inserito nel d.l. n. 179 del 2012 dalla legge di conversione n. 221 del 2012, la società SdM è stata posta in liquidazione.

1.1.2.- Di qui, appunto, il contenzioso che ha poi dato luogo all'incidente di costituzionalità.

Con l'odierna ordinanza di rimessione (coeva a sentenza parziale che ha deciso su altre rispettive domande delle parti in causa), il Tribunale ordinario di Roma - dopo avere escluso che l'art. 1 del d.l. n. 187 del 2012, come riproposto dall'art. 34-*decies* inserito nel d.l. n. 179 del 2012, contrasti con i parametri europei e sovranazionali e con gli altri parametri costituzionali evocati da parte attrice (artt. 3, 24, 41, 42, 43, 77, 97, 113 e 117 Cost.) - ha reputato, invece, rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., la questione, appunto, di legittimità costituzionale della normativa suddetta per il profilo relativo alla quantificazione dell'indennizzo.

Il rimettente - premessa l'applicabilità della disciplina in materia di appalto di opere pubbliche al contratto stipulato tra la SdM e la Parsons, stante la «sostanziale coincidenza» tra le attività che dovevano essere svolte da quest'ultima società e quelle affidate alla Eurolink - ne ha, quindi, inferito che l'introduzione, ad opera della normativa denunciata, per i soli contratti stipulati dalla SdM, di specifici e più riduttivi criteri (che non tengono conto del valore delle prestazioni ineseguite), per la liquidazione delle indennità spettanti al privato contraente in caso di recesso dell'amministrazione appaltante, sia contraria ai principi di ragionevolezza e non arbitrarietà, discriminatoria e lesiva del principio del legittimo affidamento, oltretutto violativa del canone di imparzialità, riferibile anche all'attività iure privatorum della pubblica amministrazione.

Dal che, il prospettato vulnus agli artt. 3 e 97 Cost.

2.- Innanzi a questa Corte si sono costituite, sia la Parsons, sia la SdM: la prima per aderire alle conclusioni del Tribunale *a quo*, la seconda per eccepire, invece, l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione.

Secondo detta ultima società, parte convenuta nel giudizio principale, l'oggetto del contratto stipulato con la Parsons non atteneva all'esecuzione di lavori pubblici, ma all'esecuzione di "servizi", di varia natura e contenuto, funzionali e correlati ad un diverso contratto avente - solo questo - ad oggetto l'esecuzione di lavori pubblici.

Pertanto, alla data di stipula del contratto, l'unica disciplina relativa agli appalti pubblici di servizi era costituita dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157 (Attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi), non contenente alcuna norma in materia di recesso da parte del committente, né alcun criterio tassativo e inderogabile per la determinazione di un indennizzo in caso di recesso del committente. Per cui avrebbe dovuto trovare applicazione, al riguardo, l'art. 24 del contratto e non l'art. 25, come richiamato dall'ordinanza: art. 24 che prevede un criterio di calcolo dell'indennizzo spettante alla Parsons sostanzialmente corrispondente a quello di cui all'art. 34-*decies* inserito nel d.l. n. 179 del 2012 dalla legge di conversione n. 221 del 2012. Dal che la conclusione che la questione risulti sollevata su presupposti, sia normativi che contrattuali, del tutto inconferenti rispetto al caso oggetto di cognizione nel giudizio *a quo*.

3.- È anche intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha, preliminarmente, eccepito l'inammissibilità della questione per genericità della moti-



vazione in punto sia di rilevanza che di asserito contrasto delle disposizioni denunciate con i parametri evocati, oltretutto per omesso, o comunque non adeguato, esperimento del previo tentativo di una interpretazione costituzionalmente adeguata della disposizione denunciata.

In subordine, e nel merito, ha concluso per la non fondatezza della questione, sul rilievo che il Tribunale romano avrebbe erroneamente reputato che il diritto all'indennizzo vantato dalla Parsons sia il medesimo diritto all'indennizzo conseguente al recesso unilaterale del committente disciplinato dalla normativa sugli appalti pubblici e poi trasfuso nel contratto oggetto di causa.

4.- In prossimità dell'udienza pubblica hanno depositato memoria, sia le parti costituite, sia l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri, ad ulteriore illustrazione dei rispettivi assunti.

Considerato in diritto

1.- Nel quadro della risalente e complessa vicenda di cui si è già in narrativa detto, relativa alla realizzazione di un collegamento stabile tra Sicilia e Calabria mediante la costruzione di un ponte sospeso sullo Stretto di Messina, e nel contesto, in particolare, del giudizio che, a seguito dell'intervenuta caducazione *ex lege* dei contratti stipulati dalla società Stretto di Messina (d'ora in avanti: *SdM*), affidataria del progetto, la Parsons Transportation Group Inc. (d'ora in avanti: Parsons) ha proposto - per ottenere il pagamento degli indennizzi che assume spettarle a seguito del "recesso unilaterale" della SdM dal contratto concluso con essa attrice -, l'adito Tribunale ordinario di Roma, sezione specializzata in materia di imprese, dopo aver risolto con sentenza parziale ulteriori vari profili del contenzioso tra le parti, con la parallela ordinanza in epigrafe - esclusa previamente la non manifesta infondatezza delle altre questioni prospettate, dalla Parsons, in riferimento agli altri parametri, del pari indicati nel Ritenuto in fatto - ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3 e 8, del decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187 (Misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A. ed in materia di trasporto pubblico locale), poi trasfuso nell'art. 34-*decies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), inserito dalla legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221, «nella parte in cui, nell'ipotesi di caducazione dei contratti, il comma 8 richiama gli effetti di cui al comma 3, in base al quale "a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa, gli effetti della caducazione dei vincoli contrattuali comportano esclusivamente il riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite e dal pagamento di una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto"», per contrasto, sotto più profili, con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

1.1.- Secondo il rimettente, al contratto stipulato tra SdM e Parsons nel 2006 sarebbe stata *ratione temporis* applicabile la disciplina in materia di appalti di lavori pubblici - prevista dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici) e dal d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni), poi integralmente trasfusa nell'art. 134 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) - ai sensi della quale «la stazione appaltante ha il diritto di recedere in qualunque tempo dal contratto previo il pagamento dei lavori eseguiti e del valore dei materiali utili esistenti in cantiere, oltre al decimo dell'importo delle opere non eseguite».

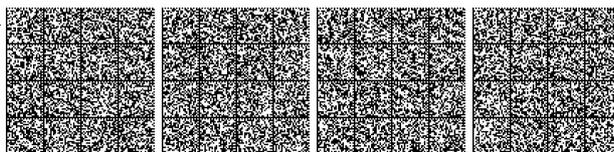
La normativa denunciata si sarebbe, quindi, sovrapposta alla ricordata disciplina generale, introducendo specifici e più riduttivi criteri per la liquidazione delle indennità spettanti al privato contraente in caso di recesso dell'amministrazione appaltante: criteri - che non tengono conto del valore delle prestazioni ineseguite - applicabili ai soli contratti stipulati dalla SdM.

Dal che, appunto, il vulnus, che ne risulterebbe arrecato, all'art. 3 Cost. - sotto i profili della irragionevolezza, dell'effetto discriminatorio e della violazione dell'affidamento riposto dal contraente (Parsons) nella previgente disciplina - e all'art. 97 Cost., quanto al canone della imparzialità, riferibile anche all'attività iure privatorum della pubblica amministrazione, di cui costituirebbe articolazione la SdM.

2.- Della questione così sollevata ritiene preliminarmente l'Avvocatura generale dello Stato che il Tribunale non abbia adeguatamente motivato la rilevanza.

Questa eccezione non è fondata.

Il rimettente ha, infatti, ben chiarito come l'esito del giudizio principale dipenda da quello della questione proposta, poiché la caducazione della normativa denunciata «comporterebbe l'applicazione del criterio di liquidazione dell'indennizzo previsto dalla normativa sugli appalti pubblici e, di conseguenza, l'accoglimento della domanda con cui la Parsons ha chiesto il pagamento di una indennità in misura superiore».



3.- È viceversa fondata la successiva eccezione, con cui la stessa Avvocatura denuncia carenze di motivazione in punto di non manifesta infondatezza della questione stessa.

L'evocazione della disciplina degli appalti di lavori pubblici - sia come *tertium comparationis* (rispetto al trattamento che si assume discriminatorio, in tema di indennizzo da recesso della PA, introdotto dalla norma denunciata per i soli contraenti con *SdM*), sia come disciplina che avrebbe ingenerato l'affidamento di Parsons sulla sua applicazione al contratto da essa concluso - si fonda, infatti, su una duplice premessa, da cui poi muove l'*iter* argomentativo dell'ordinanza di rimessione. Premessa che attiene propriamente al piano dell'esegesi negoziale e, per un verso, si traduce nella qualificazione del contratto stipulato nel 2006 tra la *SdM* e Parsons come appalto di lavori pubblici e, per altro verso, si risolve nella ritenuta riconducibilità della vicenda caducatoria attivata dal d.l. n. 187 del 2012 alla fattispecie del «[r]ecesso del committente», prevista dall'art. 25 del contratto stesso.

In ordine al primo profilo, il rimettente non spiega adeguatamente, però, come un contratto (quello appunto tra *SdM* e Parsons) espressamente definito di «affidamento di servizi» e prevedente sostanzialmente un'attività di controllo dell'operato del contraente generale (cui era affidata la progettazione e l'esecuzione dell'opera «ponte sullo Stretto di Messina») sia ritenuto attinente propriamente anche esso all'esecuzione di lavori pubblici.

Quanto al secondo profilo, del pari non esaurientemente motivato è il percorso logico che conduce il rimettente a ritenere che la caducazione del contratto Parsons, conseguente alla mancata stipula dell'atto aggiuntivo, tra *SdM* e contraente generale, previsto dall'art. 1 del d.l. n. 187 del 2012, sia riconducibile alla fattispecie del «[r]ecesso del committente», di cui all'art. 25 del contratto Parsons, e non alla «[s]pecifica ipotesi di risoluzione», prevista dal precedente art. 24 del contratto stesso, «in caso di risoluzione del contratto [principale] concluso tra contraente Generale e Committente, determinata da qualsivoglia causa o motivo» e «in ogni altro caso in cui venga meno il rapporto tra contraente Generale e Committente». Ipotesi, queste ultime, precedenti un indennizzo per l'appaltatore sostanzialmente corrispondente a quello stabilito dalla norma censurata.

Non sufficientemente motivato è, infine, l'"affidamento", che si presuppone riposto dalla Parsons in ordine all'applicabilità della disciplina del recesso del committente in appalto di lavori pubblici al contratto, pur definito di appalto di servizi, stipulato tra *SdM* ed essa Parsons e pur recante le ricordate clausole sub suo art. 24.

Le rilevate carenze di motivazione comportano, appunto, l'inammissibilità della questione in esame.

Resta assorbita l'ulteriore eccezione di omesso esperimento del previo tentativo di interpretazione costituzionalmente adeguata della disposizione denunciata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3 e 8, del decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187 (Misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A. ed in materia di trasporto pubblico locale), poi trasfuso nell'art. 34-decies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), inserito dalla legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, sezione specializzata in materia di impresa, in composizione collegiale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 111

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 novembre 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Volontariato - Terzo settore - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni in materia sanitaria - Autorizzazione a finanziare annualmente l'Agenzia regionale emergenza e urgenza Sardegna (AREUS) per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il Servizio di emergenza-urgenza 118.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16 (“Seconda variazione di bilancio. Disposizioni in materia sanitaria. Modifiche alla legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018) e alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)”), e, in particolare, art. 1, comma 5.

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

Contro la Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente pro-tempore,

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale Sardegna 16 settembre 2019, n. 16 ed in particolare dell'art. 1, comma 5 come da delibera del Consiglio dei ministri in data 14 novembre 2019.

Sul B.U.R. Sardegna 19 settembre 2019, n. 41 è stata pubblicata la legge regionale 16 settembre 2019, n. 13, recante «Seconda variazione di bilancio. Disposizioni in materia sanitaria. Modifiche alla legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (legge di stabilità 2018) e alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (legge di stabilità 2019).

La legge regionale in esame all'art. 1 (recante «Disposizioni in materia sanitaria. Modifiche all'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2018 e all'art. 8 della legge regionale n. 48 del 2018») così dispone:

«1. Al comma 16 dell'art. 7 della legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (legge di stabilità 2018), e successive modifiche ed integrazioni, l'importo di euro «29.867.000» è sostituito dal seguente: «31.517.000» (missione 13 - programma 03 - titolo 1 - capitolo SC05.6002).

2. All'art. 8 della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (legge di stabilità 2019), sono apportate le seguenti modifiche:

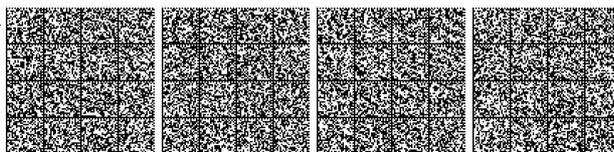
a) al comma 2 l'importo di euro «500.000» è sostituito dal seguente: «800.000» (missione 13 - programma 02 - titolo 1 - capitolo SC08.6543);

b) al comma 8 l'importo di euro «2.324.000» è sostituito dal seguente: «3.174.000» (missione 13 - programma 03 - titolo 1 - capitolo SC05.6003);

c) il comma 31 è sostituito dai seguenti:

«31. È autorizzata, per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, la spesa di euro 3.500.000 al fine di garantire al personale del servizio sanitario regionale l'erogazione di prestazioni aggiuntive in conformità con l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), da destinare in maniera prioritaria quale incentivo per lo smaltimento delle liste d'attesa (missione 13 - programma 02 - titolo 1 - capitolo SC08.7798).

31-bis. Le risorse disponibili presso l'Azienda per la tutela della salute (ATS), in seguito a trasferimenti effettuati dai capitoli SC02.1101, SC02.1147, SC02.1148, SC02.1149, SC02.1151, SC02.1152, SC02.1160, SC02.1161, SC02.5027, SC02.5028, SC02.5029, SC02.5030, SC05.0116, SC05.6005, SC05.6022, per le quali si siano realizzate economie di spesa nell'anno precedente a quello di riferimento sono destinate, per le annualità 2019, 2020 e 2021, all'integrazione delle risorse del capitolo SC05.6003 al fine di incentivare lo smaltimento delle liste d'attesa; la Giunta



regionale ripartisce tali risorse tra le aziende. Entro il 31 gennaio di ciascun anno l'ATS procede alla rendicontazione delle somme trasferite dall'Assessorato regionale competente in materia di sanità dai capitoli di cui al presente comma e, verificata la sussistenza di eventuali economie, le riversa nei successivi trenta giorni nelle casse della Regione (missione 13 - programma 03 - titolo 1 - capitolo SC05.6003).»;

d) il comma 32 è sostituito dal seguente:

«32. A valere sulle risorse in conto della missione 13 - programma 01 - titolo 1 è autorizzata la spesa massima di euro 1.300.000 annui, per gli anni dal 2019 al 2033, destinata a finanziare il reclutamento di professori di ruolo dei corsi di laurea e delle scuole di specializzazione delle facoltà di medicina e chirurgia delle Università degli studi di Cagliari e Sassari, soggetti ad accreditamento sulla base del possesso dei requisiti minimi previsti, rispettivamente, dal decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 12 dicembre 2016, n. 987 (autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio) e dal decreto ministeriale 13 giugno 2017 del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministro della salute (Standard, requisiti e indicatori di attività formativa e assistenziale delle Scuole di specializzazione di area sanitaria). Il finanziamento è erogato, per un massimo di euro 800.000 all'Università degli studi di Sassari e per un massimo di euro 500.000 all'Università degli studi di Cagliari, per quindici anni, previa stipula di apposite convenzioni tra l'Assessore regionale competente in materia di sanità e i rettori, stipulate ai sensi e per gli effetti dell'art. 18, comma 3, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario) e dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49 (Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei), in attuazione della delega prevista dall'art. 5, comma 1, della legge n. 240 del 2010 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere b) e c), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere b), c), d), e) ed f) e al comma 5 del medesimo art. 5 della legge n. 240 del 2010, e a cui è demandata l'individuazione delle effettive esigenze e dei conseguenti settori scientifico-disciplinari da ricoprire.»;

e) al comma 48 il secondo periodo è soppresso.

3. Una quota annua del fondo unico previsto dalla legge regionale 8 luglio 1996, n. 26 (Norme sui rapporti tra la Regione e le Università della Sardegna), pari a un massimo di euro 400.000, è destinata al finanziamento delle docenze dei corsi di laurea in professioni sanitarie (missione 04 - programma 04 - titolo 1 - capitolo SC02.0171).

4. Le somme trasferite all'Azienda ospedaliera universitaria di Sassari dal capitolo SC05.0109 sono riversate, entro quindici giorni dall'entrata in vigore della presente legge, nelle casse della Regione che, nei successivi trenta giorni, le assegna all'ATS per l'attivazione di un percorso formativo in materia di accreditamento istituzionale.

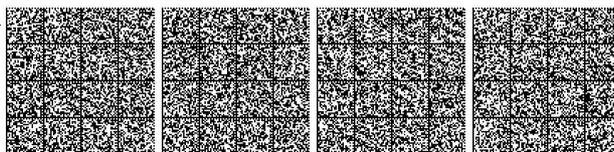
5. La Regione è autorizzata a finanziare annualmente l'AREUS per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il Servizio di emergenza-urgenza 118. La spesa è quantificata in euro 5.000.000 per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 (missione 13 - programma 02 - titolo 1). A decorrere dall'anno 2022, al finanziamento della medesima spesa si provvede, ai sensi dell'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e successive modifiche e integrazioni, nei limiti dello stanziamento annualmente iscritto, per le medesime finalità, in conto della missione 13 - programma 02 - titolo 1 con le relative leggi annuali di bilancio.».

6. A valere sulle risorse di cui alla missione 13 - programma 01 - titolo I - capitolo SC05.0001, una quota pari a euro 15.000 annui è destinata all'ATS ed erogata al Corpo italiano di soccorso dell'Ordine di Malta (CiSOM) di Porto Torres quale concorso allo svolgimento del servizio temporaneo di assistenza medica sull'Isola dell'Asinara.

7. Per le finalità di cui all'art. 7, comma 15, della legge regionale n. 1 del 2018, a valere sulle risorse in conto della missione 13 - programma 02 - titolo 1 - capitolo SC05.5025, è autorizzata, per l'anno 2019, la spesa di euro 923.739,29 a favore dell'ATS.

Come si vede, l'art. 1 comma 5 prevede l'autorizzazione al finanziamento annuo dell'AREUS (Agenzia regionale emergenza e urgenza Sardegna) «per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il servizio di emergenza-urgenza 118», prevedendo uno stanziamento di 5 milioni di euro per gli anni 2019, 2020 e 2021 nonché, a decorrere dal 2022, al finanziamento della medesima spesa nei limiti dello stanziamento annualmente iscritto.

La norma legittima in maniera stabile lo strumento convenzionale per lo svolgimento del servizio di emergenza-urgenza nei confronti di due tipologie di enti del terzo settore specificamente individuati, ovvero le associazioni Onlus e le cooperative sociali.



Orbene, il codice del terzo settore (approvato con decreto legislativo n. 117/2017) all'art. 57 (nel testo risultante dopo le modifiche introdotte dall'art. 14, comma 1, decreto legislativo 3 agosto 2018, n. 105), così dispone:

«1. I servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del terzo settore, aderenti ad una rete associativa di cui all'art. 41, comma 2, ed accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente, nelle ipotesi in cui, per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto garantisce l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.

2. Alle convenzioni aventi ad oggetto i servizi di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 3-bis e 4 dell'art. 56».

Come si vede, la normativa nazionale consente il ricorso allo strumento della convenzione, prioritario e alternativo rispetto alle eventuali tipologie di affidamento di cui al codice dei contratti pubblici, per le sole organizzazioni di volontariato ed esclusivamente a particolari condizioni.

Al di fuori dello strumento convenzionale, ovviamente, resta obbligatoria la modalità pubblicistica dell'appalto di servizi ai sensi del decreto legislativo n. 50/2016 (anche con le modalità alleggerite o dell'affidamento diretto), come già precisato dalla giurisprudenza amministrativa:

«la possibilità di affidare in convenzione diretta alle organizzazioni di volontariato i soli servizi di trasporto sanitario di "emergenza e urgenza" è stata prevista espressamente, a livello nazionale, dal codice del terzo settore (art. 57, decreto legislativo n. 117 del 2017).

3.7. Dunque, i servizi di trasporto di persone in ambulanza, qualora di valore pari o superiore alla soglia comunitaria di 750.000,00 euro (art. 35, comma 1, lettera d)), come nella specie, ricadono nell'ambito della direttiva UE 24/2014 e del relativo titolo III, dedicato ai particolari regimi di appalto: in specifico, gli articoli 74 e ss., indicano le disposizioni in tema di affidamento dei servizi di cui all'allegato XIV (ivi inclusi i servizi di ambulanza). Nell'ambito del decreto legislativo n. 50 del 2016 i servizi di ambulanza identificati con il CPV predetto, rientrano tra i servizi sanitari che, ai sensi degli articoli 140, 142, 143 e 144 del codice, possono formare oggetto di appalti pubblici secondo il cd. "regime alleggerito" di cui all'art. 142 o secondo il sistema della gara "riservata" a determinate categorie di operatori no-profit, ai sensi dell'art. 143» (Cons. St. III, 22 febbraio 2019, n. 1139(1)).

In presenza di un tale quadro normativo la formulazione della legge regionale è quindi censurabile:

in primo luogo in quanto fa riferimento allo strumento della convenzione per soggetti (le cooperative sociali) che risultano esclusi dall'ambito della normativa nazionale interposta (art. 57 del Codice del terzo settore);

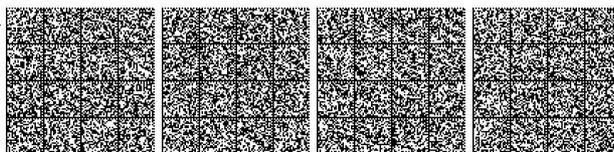
in secondo luogo in quanto la norma contiene una individuazione imprecisa dei soggetti per i quali è invece ammesso lo strumento della convenzione (le associazioni Onlus), in quanto affianca alla forma giuridica (associazione) una qualificazione di carattere fiscale, che non consente neppure in via temporanea di essere utilizzata in sostituzione della disposizione statale (tra l'altro la qualificazione suddetta è temporanea, in quanto il regime delle Onlus è destinato ad estinguersi, come emerge dall'art. 104, comma 2(2) del Codice del terzo settore).

Occorre inoltre considerare che le organizzazioni di volontariato (ODV), menzionate dal Codice, sono attualmente Onlus di diritto e possono avere (v. art. 32(3) del Codice) solo forma associativa; ciò tuttavia non preclude che altre tipologie di enti del terzo settore, diversi dalle ODV, e come tali non ricompresi nella previsione dell'art. 57, possano avere al momento, qualificazione fiscale di Onlus.

(1) Si legge in tale decisione: «la possibilità di affidare in convenzione diretta alle organizzazioni di volontariato i soli servizi di trasporto sanitario di "emergenza e urgenza" è stata prevista espressamente, a livello nazionale, dal codice del terzo settore (art. 57 decreto legislativo n. 117 del 2017). 3.7. Dunque, i servizi di trasporto di persone in ambulanza, qualora di valore pari o superiore alla soglia comunitaria di 750.000,00 Euro (art. 35 comma 1, lett. d)), come nella specie, ricadono nell'ambito della direttiva UE 24/2014 e del relativo titolo III, dedicato ai particolari regimi di appalto: in specifico, gli articoli 74 e ss., indicano le disposizioni in tema di affidamento dei servizi di cui all'allegato XIV (ivi inclusi i servizi di ambulanza). Nell'ambito del decreto legislativo n. 50 del 2016 i servizi di ambulanza identificati con il CPV predetto, rientrano tra i servizi sanitari che, ai sensi degli articoli 140, 142, 143 e 144 del codice, possono formare oggetto di appalti pubblici secondo il cd. «regime alleggerito» di cui all'art. 142 o secondo il sistema della gara «riservata» a determinate categorie di operatori no-profit, ai sensi dell'art. 143.

(2) L'art. 104, comma 2, così dispone: «Le disposizioni del titolo X, salvo quanto previsto dal comma 1, si applicano agli enti iscritti nel Registro unico nazionale del terzo settore a decorrere dal periodo di imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea di cui all'art. 101, comma 10, e, comunque, non prima del periodo di imposta successivo di operatività del predetto Registro».

(3) L'art. 32 al comma 1 prevede che «Le organizzazioni di volontariato sono enti del terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, da un numero non inferiore a sette persone fisiche o a tre organizzazioni di volontariato, per lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività di cui all'art. 5, avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati».



La formulazione della norma impugnata, pertanto, poichè consente alle cooperative sociali e alle associazioni Onlus (di qualsiasi tipo) il ricorso alla forma convenzionale per l'effettuazione del servizio di emergenza-urgenza (118) si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e) Cost., in quanto la tutela della concorrenza, in adesione ai principi comunitari, costituisce materia esclusiva della legislazione statale.

Le disposizioni regionali si pongono, peraltro, in contrasto anche con gli stessi limiti dettati dallo Statuto della Regione Sardegna (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), ai sensi del quale (art. 3, comma 1) la Regione esercita la propria potestà legislativa «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica».

P. Q. M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare la legge regionale Sardegna 16 settembre 2019, n. 16, ed in particolare l'art. 1, comma 5, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 14 novembre 2019.

Roma, 18 novembre 2019

L'Avvocato dello Stato: DE BELLIS

19C00353

N. 219

*Ordinanza del 16 luglio 2019 del Tribunale di Treviso
nel procedimento civile promosso da S. G. contro P. M.*

Sanzioni amministrative - Famiglia - Controversie insorte tra i genitori in ordine all'esercizio della responsabilità genitoriale o delle modalità di affidamento - Gravi inadempienze o atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità di affidamento - Possibilità per il giudice di modificare i provvedimenti in vigore e, anche congiuntamente, di condannare il genitore inadempiente al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria.

– Codice di procedura civile, art. 709-ter, comma secondo, numero 4).

TRIBUNALE DI TREVISO

SEZIONE PRIMA CIVILE

Nella persona dei seguenti magistrati:

dott.ssa Maria Teresa Cusumano, Presidente;

dott. Alberto Barbazza, giudice relatore;

dott.ssa Carlotta Brusegan, giudice;

ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento R.G. n. 462/2016 per la cessazione degli effetti civili del matrimonio promossa da S. G., rappresentata e difesa dall'avv. Marco Pescarollo, per mandato a margine del ricorso introduttivo, ed elettivamente domiciliata presso lo studio dello stesso in Treviso; - ricorrente;

Contro P. M., rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Manuel, per mandato in calce alla comparsa di costituzione e risposta, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso in Treviso (TV) - resistente;



e con l'intervento del Pubblico Ministero, interveniente *ex lege*;

Sentita la relazione del Giudice relatore;

Visti gli articoli 2, 3, 25, comma secondo, e 117, comma primo, della Costituzione;

Visto l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

Visto l'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile;

Il Collegio ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile nella parte in cui stabilisce che «in caso di gravi inadempienze o di atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità dell'affidamento», il Giudice può «condannare il genitore inadempiente al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, da un minimo di 75 euro a un massimo di 5.000 euro a favore della Cassa delle ammende».

— Appare al Collegio rimettente, per i motivi che si andranno ad analizzare, che la sanzione di cui alla citata disposizione del codice di procedura civile debba considerarsi, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, di natura sostanzialmente penale.

— In particolare, poiché la ricorrente conclude chiedendo a carico del resistente l'applicazione della sanzione ex art. 709-ter, comma secondo n. 4) del codice di procedura civile e poiché il resistente, nel caso di specie, è già stato condannato ex art. 570 del codice penale con sentenza passata in giudicato per i medesimi fatti per i quali viene chiesta l'applicazione di tale misura afflittiva, ritiene il Collegio che la sanzione violi, nella fattispecie all'esame del Tribunale rimettente, il principio del *ne bis in idem* di cui all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (norma che costituisce, nel nostro ordinamento, parametro interposto di legittimità costituzionale ex art. 117, comma primo, Cost.).

— Inoltre, ritiene il Collegio che tale sanzione contrasti con l'art. 25, comma secondo, Cost. nella parte in cui punisce gli «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore», essendo tale formulazione lesiva del principio di tassatività/determinatezza della legge penale.

— Infine, ritiene il Collegio che l'art. 709-ter, comma secondo n. 4) del codice di procedura civile contrasti con l'art. 3, comma primo, della Costituzione nella parte in cui fissa il limite massimo dell'importo della sanzione ivi prevista nella somma di euro 5.000,00, integrando tale disposizione un'irragionevole disparità di trattamento sanzionatorio rispetto al precetto penale di cui all'art. 570 codice penale, il quale punisce le medesime condotte con una multa non superiore, nel massimo, ad euro 1.032,00.

1. La questione è rilevante per i seguenti motivi.

Con ricorso per la cessazione degli effetti civili del matrimonio depositato in data 22 febbraio 2016, G. S. esponeva di aver contratto matrimonio con M. P. in data 8 marzo 1997, unione dalla quale nasceva, l'8 agosto 1997, la figlia M.

Evidenziava la ricorrente che, con sentenza n. 1910/2012, il Tribunale di Treviso - Sezione Civile pronunciava la separazione personale dei coniugi e affidava M. in via esclusiva alla madre, ponendo in capo al resistente l'obbligo di contribuire al mantenimento della moglie mediante la corresponsione dell'assegno mensile di euro 150,00 e al mantenimento della figlia mediante la corresponsione dell'assegno mensile di euro 400,00, oltre al 50% delle spese straordinarie.

Il padre, tuttavia, rimaneva inadempiente tanto dal punto di vista morale quanto dal punto di vista materiale agli obblighi posti a suo carico dalla sentenza di separazione. Per tale ragione, la ricorrente, in aggiunta alla domanda principale di pronuncia di cessazione degli effetti civili del matrimonio e alle domande inerenti alle questioni economiche fra le parti, domandava la condanna del resistente al pagamento di una sanzione pecuniaria in favore della Cassa delle ammende ex art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile.

All'udienza del 22 novembre 2018, le parti precisavano le conclusioni e il Giudice concedeva, su concorde istanza delle stesse, i termini ex art. 190 del codice di procedura civile per il deposito di comparse conclusionali e repliche, trattenendo la causa in decisione.

In allegato al foglio di precisazione delle conclusioni, la ricorrente depositava copia della sentenza n. 651/2017, depositata in data 30 maggio 2017, in forza della quale il Tribunale di Treviso - Sezione Penale accertava la responsabilità penale del resistente ex art. 570 codice penale per aver omesso di versare il contributo al mantenimento della figlia nella misura di cui alla sentenza di separazione.

Nonostante il passaggio in giudicato della sentenza di condanna (circostanza pacifica in quanto mai contestata dalle parti), la ricorrente insisteva nelle proprie conclusioni, per l'accoglimento della domanda ex art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile in virtù dell'inadempimento del ricorrente agli obblighi di mantenimento di cui alla sentenza di separazione (lamentando, nello specifico, il mancato versamento del contributo «dall'agosto 2013 in poi», *cf.*: foglio di precisazione delle conclusioni).



Il resistente, nella comparsa conclusionale, si opponeva all'accoglimento della domanda ex art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile sottolineando che, a fronte della denuncia della ricorrente, il Tribunale di Treviso si era già pronunciato sui medesimi fatti con la sentenza n. 651/2017.

La domanda svolta dalla ricorrente appare al Collegio fondata in fatto e in diritto e pertanto dovrebbe trovare accoglimento.

1.1 Infatti, per quanto riguarda il profilo fattuale, deve essere in primo luogo rilevato che il resistente non ha mai specificamente contestato di non aver adempiuto ai propri obblighi di contribuzione nei confronti della figlia M. Tale circostanza può conseguentemente considerarsi pacifica fra le parti e, pertanto, posta a fondamento della decisione ex art. 115, comma primo, del codice di procedura civile.

A fronte dell'allegazione dell'inadempimento del resistente, peraltro, sarebbe stato onere dello stesso, secondo l'assetto ormai consolidato raggiunto dalla giurisprudenza di legittimità, fornire la cosiddetta «prova liberatoria» di aver correttamente adempiuto agli obblighi di mantenimento, ma tale prova non è stata fornita.

Infine, l'accertamento contenuto nella sentenza penale passata in giudicato, quand'anche non avente forza vincolante poiché non rientrante nelle ipotesi di cui all'art. 651 del codice di procedura penale, può comunque essere valutato nel procedimento all'esame del Collegio quale argomento di prova, ben potendo il Giudice civile utilizzare gli elementi di prova acquisiti già in sede penale e ripercorrere il medesimo *iter* argomentativo seguito dal Giudice penale.

In sintesi, non sussiste dubbio alcuno circa l'avvenuto inadempimento, da parte del resistente, agli obblighi di contribuzione economica in favore della figlia M. posti a suo carico dalla sentenza di separazione.

1.2 Per quanto riguarda l'applicabilità, in diritto, della disposizione in esame al caso concreto, ritiene il Collegio che il mancato adempimento agli obblighi di mantenimento del figlio ex art. 147 del codice civile integri la fattispecie di cui all'art. 709-ter, comma secondo, del codice di procedura civile nella parte in cui sanziona gli «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore».

Tale conclusione è corroborata da almeno tre argomenti fondati, rispettivamente, sul tenore letterale della disposizione, sullo scopo della stessa e sulla volontà del legislatore.

1.2.1 Per quanto riguarda, in primo luogo, il dato letterale, la formula «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore» appare di ampiezza tale da ricomprendere una vasta categoria di fattispecie fra le quali si ritiene debba necessariamente essere ricompreso anche un pregiudizio obiettivamente riscontrabile e determinabile quale quello derivante dalla mancata contribuzione economica in favore del minore.

In conformità con tale impostazione, anche parte della dottrina ha convenuto che «l'art. 709-ter del codice di procedura civile abbraccia un ampio catalogo di comportamenti, che vanno dalla compressione del diritto del minore alla bigenitorialità (Trib. Bari, 29 aprile 2010) e alla strumentale denuncia di gravi carenze e condotte penalmente rilevanti per neutralizzare la figura dell'altro genitore (Trib. min. Bologna, 22 luglio 2010), dalla collocazione presso l'uno o l'altro genitore all'obbligo di tenere con sé la prole, dalla violazione delle disposizioni in tema di mantenimento alle controversie originate dalla richiesta da parte di un genitore e/o coniuge della modifica dei provvedimenti della separazione di carattere patrimoniale o concernenti i figli» (cfr: G. Finocchiaro, Commento all'art. 709-ter del codice di procedura civile, in Aa.Vv., Codice di procedura civile ipertestuale, a cura di L.P. Comoglio e R. Vaccarella, Torino, 2008, p. 2795).

1.2.2 Quanto al criterio teleologico-sistematico, merita di essere sottolineato che l'assegno di mantenimento, nei procedimenti di famiglia, viene disposto in favore del genitore che risulta affidatario del figlio minore o del genitore il quale provvede, in misura prevalente, al mantenimento diretto del figlio maggiorenne ma non economicamente autosufficiente in osservanza del dovere di assistenza materiale nei confronti del figlio di cui al combinato disposto degli articoli 30 della Costituzione e 147 del codice civile.

L'inadempimento degli obblighi di mantenimento sottrae alla disponibilità del figlio quelle risorse economiche che la legge impone siano destinate al soddisfacimento dei bisogni dello stesso, con riferimento ai quali il genitore affidatario o che provvede in via prevalente al mantenimento diretto del figlio (qualora questi sia maggiorenne ma non economicamente autosufficiente) potrà provvedere, in caso di mancato versamento dell'assegno da parte dell'altro genitore, in misura obiettivamente inferiore.

Risulta pertanto coerente e condivisibile l'orientamento del Tribunale di Modena quando afferma che «la norma (...) inoltre sanziona gli atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità dell'affidamento, e in tale ottica vanno comprese anche le violazioni d'ordine economico, atteso che la sufficienza di risorse economiche è condizione indispensabile di esplicazione e sviluppo della personalità del minore e, al tempo stesso, condizione indispensabile di indipendenza del genitore collocatario nell'esercizio delle proprie facoltà genitoriali nell'interesse del minore stesso» (cfr: Trib. Modena, ord. 29 gennaio 2007 in Fam. e dir., 2007, 823).



1.2.3 Per quanto concerne l'esame della *ratio legis*, meritano di essere nuovamente condivise le motivazioni del Tribunale di Modena, secondo il quale «in una materia così delicata, se effettivamente il legislatore avesse voluto escludere la sanzionabilità di condotte pregiudizievoli delle condizioni economico-patrimoniali del minore, lo avrebbe espressamente disposto con una formulazione letterale precisa e ben diversa da quella adottata, che è lessicalmente riferibile ad ogni grave violazione ed ad ogni modalità di condotta che sia di pregiudizio al minore; in altri termini, il legislatore non avrebbe tipizzato l'illecito come fattispecie causalmente orientata, come invece ha fatto».

Tale argomento, d'altronde, trova conferma diretta nei lavori preparatori della legge 8 febbraio 2006, n. 54, la quale ha introdotto l'art. 709-ter nel codice di procedura civile.

Durante la seduta della Camera dei Deputati del 10 marzo 2005, è stato infatti affermato che «Sono state individuate per la prima volta nel panorama normativa delle sanzioni di tipo economico nei confronti del genitore inadempiente e a favore del figlio, oltre che del coniuge eventualmente beneficiario dell'assegno consentendo, così, una protezione molto maggiore e più consolidata ai casi di inadempienza della relativa discussione».

Il Collegio è a conoscenza dell'esistenza di un orientamento contrario, in seno alla giurisprudenza di merito, secondo il quale le sanzioni di cui all'art. 709-ter, comma secondo, del codice di procedura civile non potrebbero trovare applicazione con riferimento all'inadempimento degli obblighi di mantenimento nell'ambito di un procedimento di separazione o di divorzio.

In tali termini, è stato sostenuto che la natura di strumenti di coercizione indiretta dei provvedimenti di cui all'art. 709-ter, comma secondo, del codice di procedura civile ne preclude l'utilizzo, nell'ambito di tali procedimenti, relativamente all'inadempimento degli obblighi di natura economica dovendo il Giudice fare uso, con riguardo a tali fattispecie, degli ordinari strumenti coercitivi predisposti dall'ordinamento al fine di garantire il soddisfacimento delle obbligazioni pecuniarie (*cf.*, in tal senso, Trib. Termini Imerese, ord. 12 luglio 2006 in Foro it., 2006, I, col. 3243).

Tali considerazioni non risultano decisive per due ordini di ragioni.

In primo luogo, l'interpretazione enunciata risulta estranea al tenore letterale dell'art. 709-ter, comma secondo, del codice di procedura civile, il quale non contiene indici normativi idonei a sostenere l'esistenza di tale limitazione del proprio ambito di applicazione la cui ampiezza, peraltro, è già stata evidenziata dal Collegio.

In secondo luogo, l'interpretazione della disposizione in esame fornita dal Tribunale siciliano nel 2006 risulta contraria alle finalità perseguite dal legislatore della riforma, ricavabili tanto dai lavori preparatori della stessa, quanto dall'esame teleologico-sistematico della disposizione. La quale sanziona gli «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore» a prescindere dalla natura dell'inadempimento che origina tali pregiudizi.

1.3 La questione di legittimità costituzionale dell'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile è pertanto rilevante poiché, per le ragioni fin qui enunciate, sussistono i presupposti in fatto e le ragioni in diritto per l'applicazione della citata disposizione alla fattispecie all'esame del Collegio rimettente.

2. La questione appare non manifestamente infondata per le seguenti ragioni.

Rispetto alle dedotte censure di incostituzionalità deve preliminarmente essere analizzata la questione relativa alla qualificazione della sanzione di cui all'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile.

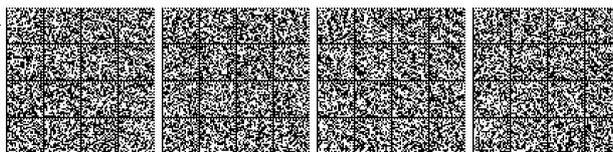
La giurisprudenza della Corte EDU, con riguardo alla natura giuridica delle sanzioni previste dagli ordinamenti degli stati membri, ha storicamente optato per una nozione «sostanzialistica» della stessa, rimarcando la necessità di non fermarsi all'etichetta formale che il singolo Stato attribuisce a una propria sanzione, dovendo la natura della stessa, invece, essere indagata secondo indici di natura sostanziale.

Tramite tale procedimento di indagine, la Corte EDU è giunta ad elaborare una vera e propria nozione sostanziale della «materia penale», nozione autonoma e talvolta in contrasto con quella sviluppatasi negli ordinamenti interni degli stati aderenti, e vincolante nei confronti degli stessi in considerazione del ruolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella gerarchia delle fonti del diritto.

Dal riconoscimento della natura sostanzialmente penale di una sanzione discende, quale corollario logico, l'applicabilità delle disposizioni della Convenzione stabilite per la materia penale, fra le quali, come si dirà, l'art. 4 del Protocollo n. 7.

L'approccio «sostanzialista» della Corte ha trovato riconoscimento espresso, per la prima volta, con la celebre sentenza *Engel e altri c. Paesi Bassi* del 1976, nella quale la Corte EDU ha delineato tre criteri fondamentali di indagine in merito alla natura giuridica di una sanzione:

- a) la qualificazione giuridica interna dell'illecito e della sanzione;
- b) la natura dell'illecito;
- c) la natura e gravità della sanzione.



2.1 Con riguardo al primo criterio, la Corte EDU ha ribadito che la qualificazione giuridica interna dell'illecito e della relativa sanzione non può che essere il punto di partenza dell'indagine, la quale però deve anche e principalmente essere svolta mediante l'utilizzo di parametri di carattere sostanziale.

La collocazione dell'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile all'interno del codice di rito civile e l'espressa qualificazione della sanzione quale «amministrativa», pertanto, sono indici del tutto inidonei ad escluderne la natura penale, dovendo l'indagine focalizzarsi sugli ulteriori criteri di cui alla giurisprudenza della Corte.

2.2 Con riferimento alla natura dell'illecito, la Corte EDU ha successivamente avuto modo di precisare che tale criterio può essere indagato attraverso i distinti profili della significatività della trasgressione e della struttura dell'illecito (cfr. *Ezeh e Connors c. Regno Unito*, 2003).

2.2.1 Per quanto concerne la significatività della trasgressione, la condotta sanzionata dall'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile (consistente nella commissione di «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore», fra i quali, per le ragioni precedentemente esposte, deve essere ricompreso l'inadempimento agli obblighi stabiliti ex articoli 147 del codice civile e 30 Cost.) appare equiparabile, sul piano del disvalore, a una norma penale, in quanto sanziona delle condotte già punite ex art. 570 del codice penale.

La significatività e la gravità dei fatti previsti dall'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile, infatti, sono già state ritenute dal legislatore meritevoli di una sanzione penale (art. 570 del codice penale); pertanto, l'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile, tipizzando i medesimi fatti, avvalorata il soddisfacimento, da parte della norma in esame, del criterio *Engel* analizzato al presente paragrafo.

2.2.2 L'illecito di cui all'art. 709-ter, comma secondo, del codice di procedura civile è peraltro assimilabile, sotto il profilo strutturale, all'illecito penale.

L'art. 709-ter, comma secondo, del codice di procedura civile contempla, infatti, una fattispecie tipica, la commissione della quale è sanzionata nelle forme previste ai numeri da 1 a 4 della citata disposizione; inoltre, la sanzione ritenuta «amministrativa» di cui al n. 4) prevede una cornice edittale assimilabile, per struttura, alle cornici stabilite dai precetti penali che sanzionano fatti penalmente rilevanti con le pene della multa o dell'ammenda.

2.3 Il terzo criterio di cui alla giurisprudenza *Engel* deve essere affrontato sotto i distinti profili della natura della sanzione e della gravità della stessa.

2.3.1 Con riguardo alla gravità della sanzione, vengono specificamente in rilievo il parametro obiettivo della cornice edittale della sanzione nonché il livello di stigma che viene tendenzialmente associato alla sanzione emessa (cfr. *Matyjec c. Polonia*, 30 maggio 2006; *Garyfallou Aebe c. Grecia*, 1997).

Entrambi gli indici, applicati alla norma del codice di procedura civile in esame, inducono a ritenerne la natura sostanzialmente penale.

Con riguardo al primo profilo, l'importo massimo della sanzione, pari a 5.000 euro, è non solo di gran lunga superiore all'importo massimo di numerose multe e ammende del codice penale ma altresì è superiore, nello specifico, all'importo massimo della multa prevista per il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare, di cui all'art. 570 del codice penale (pari a soli 1.032 euro).

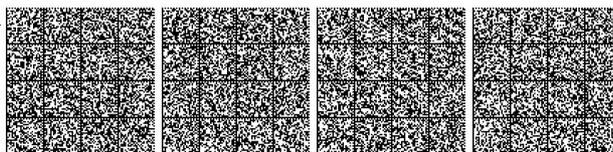
Quanto al livello di stigma che deriva dalla sanzione, si ritiene che lo stesso sia assimilabile a quello derivante dalla condanna ex art. 570 del codice penale (e, pertanto, sia per definizione equiparabile allo stigma sociale che consegue dalla condanna per la commissione di un fatto previsto dalla legge come reato) poiché le due norme puniscono il medesimo fatto.

2.3.2 Il parametro della natura della sanzione, infine, deve essere ulteriormente distinto nelle componenti della pertinenza della sanzione ad un fatto costituente reato, della procedura sanzionatoria e dello scopo della sanzione inflitta (cfr. *Malige c. Francia*, 1998; *Ozturk c. Repubblica federale tedesca*, 1984; *Lutz c. Germania*, 1987).

2.3.2.1 La pertinenza della sanzione ad un fatto costituente reato appare evidente poiché la norma sanziona uno dei fatti già previsti e puniti dal codice penale all'art. 570.

2.3.2.2 Quanto alla procedura mediante la quale la sanzione viene applicata, la Corte EDU ha sostenuto che un indice ulteriore della natura penale di una sanzione debba essere ravvisato nel fatto che la stessa viene irrogata da un'autorità di natura giurisdizionale a seguito di un procedimento instaurato nel contraddittorio fra le parti.

La sanzione ex art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile soddisfa senz'altro tali criteri in quanto viene irrogata nell'ambito di un procedimento giurisdizionale a contraddittorio pieno.



2.3.2.3 Per quanto riguarda, infine, lo scopo della misura sanzionatoria, si ritiene che lo stesso debba essere individuato nelle medesime finalità di natura retributiva, special-preventiva e general-preventiva che giustificano il reato di cui all'art. 570 del codice penale, consistenti, in particolare, nella necessità:

- di punire colui il quale ha posto in essere fatti connotati da un evidente disvalore di natura penale;
- di dissuadere il *reo* dalla perpetrazione di ulteriori condotte dannose nei confronti del minore;
- di dissuadere la generalità dei consociati dal porre in essere tali condotte.

Risultano peraltro estranee, all'ambito di applicazione dell'art. 709-ter, comma secondo, del codice di procedura civile, le finalità risarcitorie tipiche degli illeciti civili poiché le sanzioni di cui alla menzionata disposizione possono essere applicate, dal giudice, anche in assenza della prova dell'esistenza di un danno ingiusto risarcibile.

2.4 In definitiva, per quanto detto ai punti precedenti, l'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile sanziona, nell'ambito di un procedimento giurisdizionale, fatti connotati da un disvalore di natura penale con una sanzione di importo e natura equiparabili a quelli delle sanzioni penali perseguendo finalità proprie delle norme penalistiche.

Dal raffronto della disposizione in esame con i cosiddetti *Engel criteria*, deve pertanto concludersi per la natura penale della sanzione formalmente amministrativa di cui all'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile.

3. *Non manifestamente infondata, dunque, è la censura relativa al contrasto della norma in esame con l'art. 4, comma primo, del Protocollo n. 7 alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.*

Ai sensi del quale «Nessuno potrà essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un'infrazione per cui è già stato scagionato o condannato a seguito di una sentenza definitiva conforme alla legge ed alla procedura penale di tale Stato».

Per orientamento consolidato della Corte costituzionale, la Convenzione Europa dei Diritti dell'Uomo costituisce un parametro interposto di legittimità costituzionale della legge ordinaria.

L'art. 117, comma primo, della Legge Fondamentale, infatti, condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.

La Corte costituzionale, con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007, nel sottolineare le peculiarità della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo rispetto alle altre fonti di diritto internazionale, ha espressamente sancito la collocazione di tale fonte internazionale pattizia nel nostro sistema delle fonti del diritto quale parametro interposto di legittimità costituzionale.

Secondo la ricostruzione della Corte, l'art. 117, comma primo, Cost. non fornisce alle disposizioni della Convenzione *rango* costituzionale, ma rende tali norme resistenti nei confronti della legge ordinaria, da un lato, e allo stesso tempo attrae le norme della CEDU nella sfera di competenza della Corte costituzionale, dall'altro, nel senso che l'eventuale incompatibilità tra norme interne di *rango* primario e norme della Convenzione si presenta come una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma primo, Cost.

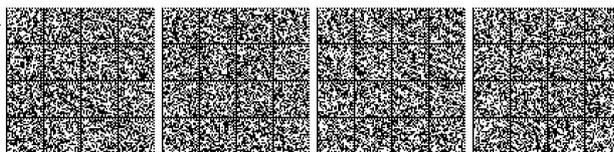
Il Collegio ritiene che la regola del *ne bis in idem* risulterebbe nel caso di specie violata dall'applicazione della condanna pecuniaria ex art. 709-ter., comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile poiché il resistente è già stato condannato, per medesimi fatti per i quali la ricorrente domanda l'applicazione della sanzione di cui alla citata norma del codice di rito, ai sensi dell'art. 570 del codice penale.

Come è stato in precedenza esposto, infatti, il Tribunale di Treviso - Sezione Penale, con la sentenza n. 651/2017, accertava la responsabilità penale del resistente ex art. 570 del codice penale per aver omesso di versare il contributo al mantenimento della figlia nella misura di cui al provvedimento di separazione, e la domanda della ricorrente riguarda gli inadempimenti del resistente «dall'agosto 2013 in poi» (*cf.*: foglio di precisazione delle conclusioni), abbracciando, pertanto, condotte per le quali quest'ultimo è già stato punito in sede penale con sentenza passata in giudicato.

3.1 *La norma non può essere interpretata in maniera costituzionalmente conforme per i seguenti motivi.*

In primo luogo, deve essere ribadita l'applicabilità dell'art. 709-ter, comma secondo, del codice procedura civile all'inadempimento degli obblighi di contribuzione economica, alla luce delle argomentazioni in diritto esposte al precedente paragrafo n. 1 nonché in considerazione della gravità degli inadempimenti perpetuati dal resistente, da ritenersi implicita nella condanna dello stesso ex art. 570 del codice penale (se, infatti, il Giudice penale avesse ritenuto gli inadempimenti del resistente inoffensivi o quantomeno di particolare tenuità, avrebbe evidentemente assolto il resistente perché il fatto non sussiste o per particolare tenuità del fatto).

Pertanto, l'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice procedura civile deve essere necessariamente applicato ai caso concreto, pena la violazione del principio di corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato di cui all'art. 112 del codice procedura civile.



In secondo luogo, il Collegio ritiene che sia precluso al giudice del merito spingersi fino a ritenere inapplicabile, al caso di specie, la norma in esame in considerazione della sua natura sostanzialmente penale e, conseguentemente, del *vulnus* arrecato all'art. 117, comma primo, della Costituzione poiché tale interpretazione sarebbe necessariamente *contra legem*.

L'art. 709-ter, comma secondo, del codice procedura civile subordina l'irrogazione della sanzione di cui al n. 4) esclusivamente al riscontro dei presupposti indicati dalla norma, sicché non vi è alcun appiglio normativa (né giurisprudenziale, non rinvenendosi pronunce che abbiano specificamente analizzato la questione) per disapplicare la sanzione, nell'esercizio di un'interpretazione costituzionalmente conforme, sulla base delle suesposte considerazioni in merito alla natura sostanzialmente penale della stessa. Secondo una risalente ma autorevole dottrina, la Corte costituzionale può «ritenere infondata la questione perché la disposizione impugnata ha un altro significato da quello attribuitole dal ricorrente o dal giudice *a quo*, ossia perché dalla formulazione legislativa deve trarsi una norma diversa e costituzionalmente legittima» (cfr. V. Crisafulli, «Questioni in tema di interpretazione della Corte costituzionale nei rapporti con l'interpretazione giudiziaria», ivi, 1956, 929 ss.).

Nella medesima prospettiva, il Giudice delle Leggi ha di recente richiamato il principio in base al quale «di una disposizione legislativa non si pronuncia l'illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un'interpretazione in violazione della Costituzione, ma quando non se ne può dare un'interpretazione conforme a Costituzione» (Corte costituzionale n. 153/2015).

Nel caso di specie, e con riferimento alla censura di costituzionalità esaminata al presente paragrafo, è opinione del Collegio rimettente che l'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice procedura civile non possa essere interpretato in maniera tale da sanare il *vulnus* al principio del *ne bis in idem*: la fattispecie concreta integra una violazione grave e reiterata degli obblighi di mantenimento e la norma, come si è detto, non offre alcuno spunto per consentire al giudice del merito la disapplicazione della stessa qualora sia intervenuta pronuncia di condanna ex art. 570 del codice penale per i medesimi fatti.

Si renderebbe necessaria, pertanto, ad avviso del Collegio, una pronuncia della Corte che renda compatibile l'applicazione dell'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice procedura civile con i principi sopra indicati qualora il soggetto nei confronti del quale l'applicazione della sanzione viene domandata sia già stato condannato, per i medesimi fatti, ex art. 570 del codice penale.

4. Non manifestamente infondata, alla luce della natura sostanzialmente penale della sanzione in esame, risulta la censura relativa all'art. 25, comma secondo, della Costituzione.

Ai sensi del quale «Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

Il principio di tassatività/determinatezza della legge penale impone al legislatore di determinare con sufficiente chiarezza e precisione l'ambito di applicazione delle fattispecie di reato, sì da consentire al cittadino di conoscere con un sufficiente grado di precisione quali sono i comportamenti vietati e le relative sanzioni e garantire allo stesso di non essere vittima di abusi del potere giudiziario nell'interpretazione del precetto normativo.

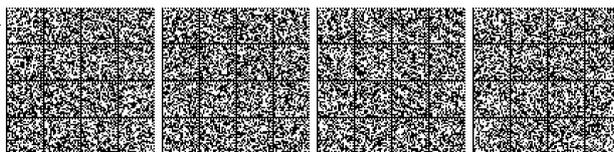
Pur non essendo espressamente contemplato dalla Costituzione, il principio di tassatività/determinatezza trova pacifico fondamento costituzionale nel precetto di cui all'art. 25, comma secondo: l'onere posto in capo al legislatore di individuare la fattispecie criminale in modo preciso e puntuale costituisce, infatti, un corollario del principio di legalità della legge penale (cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, n. 96/1981).

Il Collegio ritiene che l'art. 709-ter, comma secondo, del codice procedura civile, nella parte in cui punisce gli «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore», violi l'art. 25, comma secondo, Cost., in quanto la norma utilizzata fa riferimento ad un bacino non sufficientemente delimitato di fattispecie e l'individuazione in concreto delle stesse viene rimessa esclusivamente alla valutazione del giudice.

4.1 L'espressione normativa appare, innanzitutto, lesiva del principio di cui all'art. 25, comma secondo della Costituzione in quanto costituita da elementi vaghi e indeterminati.

Com'è noto, la dottrina distingue, nell'alveo degli elementi che partecipano alla composizione della fattispecie penale, fra tre distinte categorie.

In primo luogo, si hanno elementi rigidi, ossia elementi descrittivi di tipo naturalistico o giuridico che richiamano realtà obiettivamente individuate oppure ulteriori norme giuridiche facilmente individuabili e determinate nel contenuto. L'utilizzo, da parte del legislatore, di elementi rigidi è del tutto coerente con il principio di tassatività/determinatezza poiché tali elementi sono idonei a determinare quell'eccessivo ampliamento della discrezionalità del giudice nell'interpretazione del dettato normativa lesivo dell'art. 25, comma secondo, Cost.



Maggiormente problematici si presentano i cosiddetti elementi elastici, intendendo per tali quegli elementi non astrattamente tipizzabili dal legislatore che esprimono una realtà quantitativa o temporale comunque circoscritta (ad esempio, la gravità del danno ex art. 133 del codice penale) o che richiamano parametri metagiuridici quali regole sociali, etiche, scientifiche o di costume.

Tali elementi sono compatibili con il principio di cui all'art. 25, comma secondo, Cost. purché e nella misura in cui il giudice possa comunque dedurre, dalla lettura complessiva della fattispecie, il significato degli stessi in misura sufficientemente circoscritta.

Infine, si registrano elementi vaghi o indeterminati e, in quanto tali, del tutto inidonei a fondare un parametro univoco di valutazione: per tale ragione, con riferimento a quest'ultima tipologia di elementi il *vulnus* al principio di determinatezza/tassatività non può essere sanato.

A parere del Collegio rimettente, la locuzione «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore» rientra nella categoria degli elementi vaghi o indeterminati.

L'espressione «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore» costituisce, in primo luogo, una fattispecie causalmente orientata, cioè a forma libera, punendo la stessa tutti gli «atti» che determinino l'insorgere dell'evento punito dal reato, ossia il «pregiudizio» al minore.

La nozione di «pregiudizio», peraltro, è intrinsecamente ambigua, non specificando la norma né la tipologia di «pregiudizio» cui la stessa fa riferimento (e, in particolare, se si tratti di un pregiudizio alla sfera personale, alla sfera patrimoniale o a un *tertium genus* di interessi non sussumibili in alcuna fra le due categorie menzionate) né il livello di intensità del pregiudizio necessario ai fini dell'integrazione dell'illecito ivi descritto.

L'individuazione di ciò che costituisce «pregiudizio» per il minore, viene lasciata all'arbitrio del Giudice, la cui determinazione risulta fatalmente e inevitabilmente soggettiva e connotata da ampi margini di discrezionalità in considerazione dell'eccessiva apertura del dettato normativo.

La formula «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore», invero, concretizza il rischio che il Giudice adito finisca per travalicare ciò che appartiene alla sfera del giuridicamente rilevante, sovrapponendo sé e le proprie valutazioni a scelte che costituiscono l'ordinario esercizio della responsabilità genitoriale, punendo (con una sanzione, come si è visto, fortemente afflittiva) il genitore non per un atto connotato da un disvalore penalistico, ma per una qualsiasi scelta che venga ritenuta inopportuna o non sufficientemente opportuna (e, quindi, *lato sensu* pregiudizievole).

4.2 È noto, al Collegio rimettente che, secondo l'insegnamento della Corte, «per verificare il rispetto del principio di tassatività o di determinatezza della norma penale occorre non già valutare isolatamente il singolo elemento descrittivo dell'illecito, bensì collegarlo con gli altri elementi costitutivi della fattispecie e con la disciplina in cui questa s'inserisce» (*cf.* Corte costituzionale, sent. n. 282/2010).

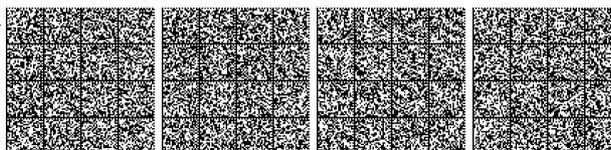
Anche ammesso, tuttavia, che la formula in esame non debba essere ricondotta alla categoria degli elementi vaghi o indeterminati (e, in quanto tali, ex se incompatibili con il principio di tassatività), ma a quella degli elementi elastici (per i quali il rispetto dell'art. 25, comma secondo, Cost. deve essere vagliato in concreto e con riguardo alla fattispecie complessiva), deve essere evidenziato come l'art. 709-ter del codice procedura civile, non solo non aiuti l'interprete nella ricostruzione del significato da attribuire all'espressione «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore», ma renda altresì tale compito ancora più difficoltoso.

Il comma primo della citata disposizione, infatti, fa riferimento a due fattispecie distinte, ossia le controversie insorte fra i genitori in ordine all'esercizio della potestà genitoriale o delle modalità di affidamento, fissando per esse la competenza del giudice del procedimento in corso.

Il comma secondo, al contrario, abbraccia ulteriori tipologie di controversie, fra cui quelle riguardanti l'inadempimento degli obblighi di contribuzione economica (rientrando tale fattispecie nella nozione di «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore», come spiegato al par. 1 della presente ordinanza, e non nella nozione di «gravi inadempienze», essendo queste ultime funzionalmente connesse ai «provvedimenti opportuni» adottati dal giudice di cui al periodo immediatamente precedente).

Per tali ragioni appare al Collegio rimettente che il comma secondo della disposizione in esame debba essere necessariamente interpretato come norma a sé stante, slegata da quella di cui al comma primo.

Il significato e la portata degli «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore», di conseguenza, non possono essere rinvenuti nell'ambito delle controversie sull'esercizio della responsabilità genitoriale o delle modalità di affidamento, trattandosi di fattispecie distinte: l'ambito applicativo del comma secondo si appalesa più ampio ancorché subordinato alla sussistenza di un «pregiudizio» (nozione quest'ultima assente, al contrario, al comma primo della medesima disposizione).



4.3 La nozione di «pregiudizio» non può essere individuata con sufficiente precisione nemmeno volgendo lo sguardo al sistema civilistico nel complesso.

La sanzione sostanzialmente penale, di cui all'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile, può essere infatti applicata pur in assenza della prova dell'esistenza di un danno ingiusto risarcibile. Pertanto, la nozione di «pregiudizio» non può coincidere con quella di cui al combinato disposto degli articoli 2043 e 2059 del codice civile, apparendo la stessa più ampia e indipendente rispetto alla sussistenza di un danno patrimoniale o non patrimoniale da fatto illecito.

4.4 Il *deficit* di determinatezza della norma in esame appare evidente, infine, dal confronto con l'art. 570 del codice penale, il quale punisce, come si è visto, talune fra le condotte contemplate dall'art. 709-ter, comma secondo, del codice di procedura civile e, pertanto, risulta particolarmente idoneo ad assumere la funzione di *tertium comparationis*.

La citata norma del codice penale, infatti, punisce la condotta di colui il quale, abbandonando il domicilio domestico o comunque serbandone una condotta contraria all'ordine o alla morale della famiglia, si sottrae agli obblighi di assistenza inerenti alla responsabilità genitoriale. Tale norma, contrariamente all'art. 709-ter, comma secondo, del codice di procedura civile, individua con sufficiente grado di specificazione tanto l'alveo delle condotte punibili (pur tramite l'utilizzo della formula aperta della contrarietà all'ordine o alla morale della famiglia, riconducibile alla categoria sopra descritta degli elementi elastici), quanto l'evento del reato, il quale coincide con la sottrazione agli obblighi di assistenza.

L'art. 709-ter, comma secondo del codice di procedura civile, di contro, non individua né le condotte che integrano la norma (le quali, per quanto dimostrato in precedenza, non possono essere ritenute coincidenti con quelle di cui al comma primo della medesima disposizione), né circoscrive la nozione dell'evento del reato con sufficiente grado di precisione e determinatezza.

4.5 Dall'esame della fattispecie e della sanzione sostanzialmente penale di cui all'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile, in definitiva, emergono chiaramente l'imprecisione e l'indeterminatezza della norma, l'impossibilità di attribuire ad essa un contenuto oggettivo, coerente e razionale e pertanto l'assoluta arbitrarietà della sua concreta applicazione (*cf.*: Corte costituzionale, sent. n. 96/1981), rimettendo tale norma l'individuazione della nozione di «pregiudizio» e delle condotte punibili in concreto alla pura discrezionalità del giudice, in assenza di qualsivoglia indice normativo che possa quantomeno delimitare l'ambito delle condotte punibili in relazione alla gravità delle stesse.

4.6 *La norma non può essere interpretata in maniera costituzionalmente conforme per i seguenti motivi.*

Con riferimento alla censura relativa al *deficit* di tassatività/determinatezza, il Collegio ritiene che l'impossibilità di esercitare un'interpretazione costituzionalmente conforme sussista *in re ipsa* in considerazione della tipologia di *vulnus* arrecato dall'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile al precetto costituzionale di cui all'art. 25, comma secondo della Costituzione.

Al fine di interpretare la norma di legge in maniera costituzionalmente conforme, infatti, il Giudice dovrebbe essere in grado di rinvenire, dall'analisi della disposizione ed eventualmente mediante l'utilizzo di un'interpretazione di tipo sistematico, indici normativi idonei a delimitarne sufficientemente il contenuto, in conformità di quanto richiesto dall'art. art. 25, comma secondo della Legge Fondamentale.

Tuttavia, per le ragioni fin qui esposte, l'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile, nella parte in cui sanziona gli «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore», si dimostra impreciso, indeterminato e inidoneo a fornire all'interprete indici sufficienti per garantirne un'interpretazione coerente, razionale e non arbitraria in termini assoluti.

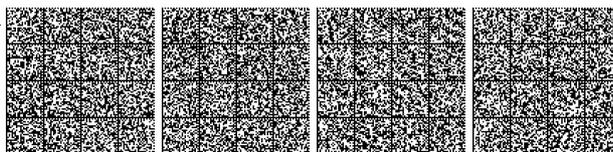
Pertanto, risulta conseguentemente impossibile interpretare l'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile, nella parte in cui sanziona gli «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore», in maniera conforme al principio costituzionale di tassatività/determinatezza, di cui all'art. 25, comma secondo, Cost.

Sarebbe dunque auspicabile un intervento della Corte volto a rimuovere la lesione del principio di tassatività/determinatezza, o a precisare il contenuto della disposizione così da renderla conforme all'art. 25, comma secondo, Cost.

5. *Non manifestamente infondata, infine, risulta la censura relativa all'art. 3, comma primo, della Costituzione.*

Ai sensi del quale «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

La sanzione di cui all'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile, infatti, letta in combinato disposto con l'art. 570 del codice penale (norma assunta come *tertium comparationis* ai fini della presente doglianza), integra il fenomeno della cosiddetta «ingiustificata discriminazione sanzionatoria», consistente nella previsione di un trattamento sanzionatorio notevolmente diverso per fattispecie analoghe o comunque assimilabili.



Le disposizioni citate del codice di rito civile e del codice penale, infatti, puniscano la medesima condotta, consistente nell'inadempimento degli obblighi di mantenimento, con sanzioni pecuniarie i cui importi massimi sono fissati, rispettivamente, nella somma di euro 5.000,00 e di euro 1.032,00, con ciò integrando un'irragionevole disparità di trattamento fra il soggetto punito per tale condotta nell'ambito di un giudizio ex art. 709-ter del codice di procedura civile e il soggetto che risponda per i medesimi fatti in sede penale.

Il contrasto fra la norma censurata e l'art. 3, comma primo, Cost. risulta evidente dal confronto fra gli importi massimi di cui alle due sanzioni citate, essendo quello previsto dal precetto ex art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile circa cinque volte superiore rispetto a quello di cui all'art. 570 del codice penale, con ciò integrando il requisito dell'«evidente violazione del canone della ragionevolezza» di frequente richiamato, con riferimento a fattispecie simili, nella giurisprudenza della Corte costituzionale (*cf.* sentenze nn. 325/2005, 22/2007).

La tipologia di sindacato prospettata dal Collegio rimettente non è infatti estranea alle pronunce del Giudice delle Leggi.

Ad esempio, è stato ritenuto lesivo dell'art. 3, comma primo, Cost. il delitto di «rifiuto del servizio militare per motivi di coscienza», di cui all'art. 8, comma secondo, legge n. 772/1972, nella parte in cui prevedeva una pena irragionevolmente superiore rispetto alla pena prevista per il delitto di «mancanza alla chiamata», di cui all'art. 151 del Codice Penale Militare di Pace, sulla base della riconosciuta identità del bene giuridico tutelato dalle due sanzioni (*cf.* Corte costituzionale, sent. n. 409/1989).

Parimenti, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo il reato di «diffusione di pubblicazioni di propaganda elettorale prive del nome del committente responsabile» durante le elezioni per la carica di Sindaco, di cui all'art. 29, comma quinto, legge n. 81/1993, in quanto caratterizzato da un trattamento sanzionatorio arbitrariamente più severo rispetto a quello previsto ex art. 15, comma secondo, legge n. 515/1993 per la medesima condotta nell'ambito delle elezioni politiche (*cf.* Corte costituzionale, sent. n. 287/2001).

La prospettata diversità, nella disciplina sanzionatoria, in riferimento a condotte sostanzialmente identiche effettuata dai precetti di cui agli articoli 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile e 570 del codice penale appare priva di giustificazioni e, in quanto tale, lesiva del principio di uguaglianza-ragionevolezza, di cui all'art. 3, comma primo, della Legge Fondamentale.

5.1 La norma non può essere interpretata in maniera costituzionalmente conforme per i seguenti motivi.

Di fronte a una cornice edittale normativamente prevista, quale è quella di cui all'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile, il Giudice dovrà necessariamente graduare l'importo della sanzione irrogata in concreto in relazione alla gravità della condotta, applicando importi tendenti al massimo a fronte di condotte reputate gravi e tendenti al minimo in relazione a violazioni di entità minore.

Il *vulnus* arrecato all'art. 3, comma primo, Cost. non può pertanto essere sanato dal Giudice del merito per via interpretativa, rendendo necessario un intervento della Corte costituzionale volto ad incidere sulla cornice edittale della sanzione di cui all'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile così da renderla conforme al principio di uguaglianza-ragionevolezza.

6. Conclusioni.

Sulla base di tutte le esposte argomentazioni, il Collegio ritiene che la decisione sulla domanda di condanna ex art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile proposta dalla ricorrente nel presente giudizio non possa essere decisa indipendentemente dalla risoluzione delle prospettate questioni di legittimità costituzionale.

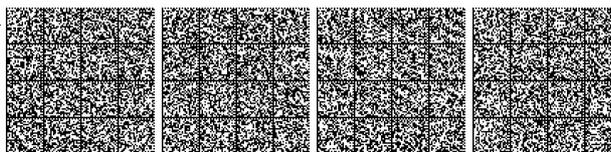
P. Q. M.

Visti gli articoli 134 e 137 Cost.;

Visto l'art. 1 legge Cost. 9 febbraio 1948, n. 1;

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

dichiara rilevante nel presente procedimento e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile nella parte in cui stabilisce che «in caso di gravi inadempienze o di atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità dell'affidamento», il Giudice può «condannare il genitore inadempiente al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, da un minimo di 75 euro a un massimo di 5.000 euro a favore della Cassa delle ammende», ritenendo le suddette disposizioni in violazione dell'art. 117, comma primo della Costituzione nei termini di cui in motivazione;



dichiara rilevante nel presente procedimento e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile nella parte in cui sanziona gli «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore», ritenendo tale espressione lesiva dell'art. 25, comma secondo della Costituzione nei termini di cui in motivazione;

dichiara rilevante nel presente procedimento e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 709-ter, comma secondo, n. 4) del codice di procedura civile nella parte in cui stabilisce il limite massimo dell'importo della sanzione ivi prevista nella somma di euro 5.000,00, ritenendo tale disposizione lesiva dell'art. 3, comma primo della Costituzione nei termini di cui in motivazione;

dichiara la sospensione del giudizio;

ordina che il presente provvedimento, a cura della Cancelleria, sia notificato a G. S., a M. P., al Pubblico Ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicato al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei Deputati;

ordina che, all'esito delle indicate notificazioni, il provvedimento sia trasmesso alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale ed alla prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

Si dà atto che alla redazione del presente provvedimento ha contribuito il dott. Stefano Romoli, tirocinante ex art. 73, d.l. n. 69/2013.

Così deciso nella camera di consiglio del 30 aprile 2019.

Il Presidente: CUSUMANO

Il Giudice est.: BARBAZZA

19C00343

N. 220

*Ordinanza del 12 giugno 2019 del Tribunale di sorveglianza di Salerno
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di M.D.*

Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari - Applicabilità ai delitti di cui all'art. 319-quater, primo comma, cod. pen. commessi anteriormente all'entrata in vigore della novella.

- Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera b), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in relazione all'art. 319-quater del codice penale.

TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI SALERNO

Il Tribunale, l'anno 2019 il giorno 5 del mese di giugno, riunito in Camera di consiglio nelle persone dei componenti:

dott.ssa Monica Amirante - Presidente;
dott.ssa Maria Siniscalco - magistrato di sorveglianza;
dott. Salvatore Caldarazzo - esperto;
dott.ssa Grazia Cinnadaio - esperto,

nel procedimento in epigrafe indicato iscritto nei confronti di M.D., nato a..... il....., agli arresti domiciliari, ex art. 656, comma 10 del codice di procedura penale, in Battipaglia alla via Bernini n. 7, ha pronunciato la seguente ordinanza.



Con provvedimento del 27 luglio 2018 il P.G. presso la Corte di appello di Milano emetteva ordine di esecuzione sospeso *ex art.* 656, comma 10, codice di procedura penale nei confronti di M.D., come sopra generalizzato, condannato alla pena di anni sei di reclusione (la cui scadenza è attualmente fissata al 21 dicembre 2020) dalla Corte di appello di Milano con sentenza del 14 novembre 2017 per i reati di cui agli articoli 319-*quater*, comma 1 del codice penale (così riqualificata in appello l'originaria imputazione di cui all'art. 317 c.p.) e 648 del codice penale atteso che il predetto si trovava agli arresti domiciliari per questi fatti presso la sua residenza di B., disponendo la prosecuzione, ai sensi dell'art. 656, comma 10 del codice di procedura penale, della pena residua, in regime di arresti domiciliari, fino alla decisione del Tribunale di sorveglianza di Salerno a cui trasmetteva gli atti per quanto di competenza.

In data 29 settembre 2018 venivano presentate, nell'interesse del M., istanze volte ad ottenere la concessione, in via principale, dell'affidamento in prova al servizio sociale ai sensi dell'art. 47 O.P. e, in via subordinata, della detenzione domiciliare o della semilibertà, evidenziando il corretto comportamento dallo stesso tenuto durante il lungo periodo trascorso agli arresti domiciliari e documentando la possibilità di svolgere un'attività lavorativa.

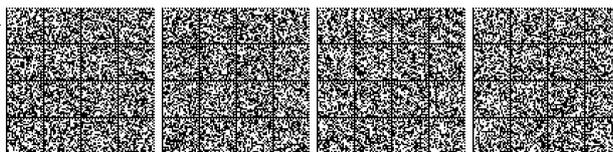
All'odierna udienza, tenutasi dopo l'entrata in vigore della legge 9 gennaio 2019, n. 3, la difesa del condannato ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3, 24, 25, 117 e 111 della Costituzione, dell'art. 1, comma 6, lettera *b)* della predetta legge nella parte in cui ha modificato l'art. 4-*bis*, primo comma O.P., introducendo nel novero dei reati ivi indicati anche quello previsto dall'art. 319-*quater*, comma 1, codice penale, per il quale il M. è stato condannato, senza contemplare una disciplina transitoria che ne circoscriva *pro futuro* l'ambito operativo.

Nell'esaminare la rilevanza della questione ai fini della decisione, deve innanzi tutto precisarsi che il M. non ha ancora espiato la pena inflitta per i due reati, oggetto della predetta sentenza, di cui all'art. 319-*quater*, comma 1, codice penale, fattispecie che la legge n. 3/2019 ha inserito nel novero dei reati indicati nel primo comma dell'art. 4-*bis* O.P..

Tale articolo, così come modificato dalla legge n. 3/2019, prevede che i detenuti per i delitti indicati nel primo comma possono essere ammessi a fruire dei benefici i vi richiamati (in cui rientrano quelli richiesti nell'interesse del M.) soltanto all'esito del positivo riscontro dell'avvenuta prestazione di una condotta collaborativa con la giustizia ai sensi dell'art. 58-*ter* O.P., ovvero a norma dell'art. 323-*bis*, secondo comma, codice penale, salvo che la collaborazione offerta sia «irrelevante» e ricorrano i requisiti legali che la stessa norma presuppone ovvero che la predetta condotta sia «impossibile» (per la limitata partecipazione al fatto criminoso accertata nella sentenza o per l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità operato con sentenza irrevocabile) e quindi «inesigibile» e purché, in ogni caso, siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

Nel caso di specie nulla è stato dedotto né in ordine alla positiva prestazione di una condotta collaborativa con la giustizia né in ordine alla inesigibilità di tale condotta, avendo, per contro, la difesa sollevato questione di legittimità costituzionale della novella legislativa che ha esteso la normativa restrittiva, che tale collaborazione (effettiva o c.d. impossibile e quindi inesigibile) presuppone quale *condicio sine qua* non per l'accesso ai benefici indicati nell'art. 4-*bis*, primo comma O.P., anche ai reati per i quali il M. è stato condannato, senza prevedere una disciplina transitoria che ne escluda l'operatività per i fatti commessi precedentemente la sua entrata in vigore.

Orbene, secondo consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, affermatosi a partire dalla pronuncia delle Sezioni unite n. 24561/2006, le disposizioni concernenti l'esecuzione delle misure alternative alla detenzione, non riguardando l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, ma soltanto le modalità esecutive della stessa, non hanno carattere di norme penali sostanziali e pertanto, «in assenza di una specifica disciplina transitoria, soggiacciono al principio *tempus regit actum* e non alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo dall'art. 2 del codice penale e dall'art. 25 della Costituzione, con la conseguenza che una eventuale modifica normativa che introduca una più severa disciplina è immediatamente applicabile a tutti i rapporti esecutivi non ancora esauriti» (Cass. Sez. 1, n. 46649/2009 e n. 11580/2013). Peraltro una recente pronuncia di legittimità (Cass. Sez. 6, 14 marzo 2019 n. 12541) ha preso le distanze da tale consolidato indirizzo ermeneutico per allinearsi all'approccio sostanzialistico adottato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla materia penale; facendo applicazione di tale criterio sostanzialistico la Cassazione, con la predetta sentenza, è giunta a ritenere, con riferimento alle modificazioni *in pejus* introdotte dalla legge n. 3/2019, «non manifestamente infondata la prospettazione difensiva secondo la quale l'aver il legislatore cambiato *in itinere* le 'carte in tavola' senza prevedere alcuna norma transitoria presenti tratti di dubbia conformità con l'art. 7 CEDU e, quindi, con l'art. 117 della Costituzione, là dove si traduce, per il [ricorrente], nel passaggio — 'a sorpresa' e dunque non prevedibile — da una sanzione patteggiata 'senza assaggio di pena' ad una sanzione con necessaria incarcerazione, giusta il già rilevato operare del combinato disposto degli articoli 656, comma 9, lettera *a)* del codice di procedura penale e 4-*bis* ordinanza penit.», non sollevando la relativa questione perché non rilevante ai fini della decisione in quanto afferente non alla sentenza di patteggiamento oggetto del ricorso, ma all'esecuzione della pena applicata con la stessa sentenza e quindi ad «uno snodo processuale diverso nonché logicamente e temporalmente successivo».



Trattasi, tuttavia, di una pronuncia, allo stato, isolata rispetto al consolidato indirizzo innanzi richiamato della giurisprudenza di legittimità contrario alla possibilità di poter applicare il principio della non retroattività della legge penale sfavorevole qualora si verta in materia di misure alternative alla detenzione.

La questione di legittimità costituzionale, in riferimento alla quale la difesa sollecita la rimessione degli atti alla Corte, è quindi rilevante ai fini della decisione in quanto, avuto riguardo al «diritto vivente», quale si connota alla luce del diritto positivo e della lettura giurisprudenziale fino ad ora consolidata a seguito della decisione delle Sezioni unite del 2006, devono ritenersi operanti, nel caso in esame, le preclusioni estese dalla novella legislativa anche al delitto di cui all'art. 319-*quater*, comma 1 del codice penale per il quale il M. è stato condannato, sicchè deve escludersi la possibilità di superare il profilo di inammissibilità delle istanze. Per converso, le già acquisite risultanze istruttorie offrono elementi che consentirebbero, nel merito, di addivenire alla concessione di una delle misure alternative richieste, considerando l'assenza di altri precedenti penali, la costante condotta regolare serbata dal M. durante gli arresti domiciliari e la possibilità di svolgere un'attività lavorativa idonea a favorire il suo reinserimento sociale.

La questione è anche non manifestamente infondata in relazione agli articoli 3, 25, comma secondo, 27, comma terzo, 117 della Costituzione e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come già rilevato, in una fattispecie analoga, dal Tribunale di sorveglianza di Venezia con ordinanza del 2 aprile 2019.

L'art. 1, comma 6, lettera *b*) legge n. 3/2019 presenta, innanzitutto, profili di illegittimità costituzionale per contrasto con il principio di irretroattività della legge penale, sancito dagli articoli 25, comma 2, della Costituzione e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (quest'ultimo ovviamente evocato nella veste di parametro interposto rispetto all'art. 117, comma 1, della Costituzione).

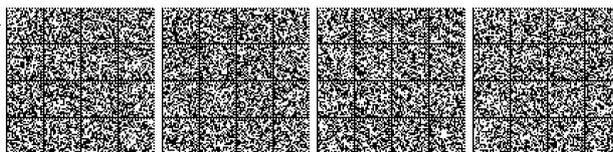
L'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, richiamando quanto stabiliscono nell'ordinamento interno l'art. 25 della Costituzione e l'art. 2 del codice penale, prevede, al secondo periodo della disposizione, che «non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso». Seguendo un approccio «sostanzialistico» la Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Chambre, 21 ottobre 2013, *Del Rio Prada c. Spagna*) ha riconosciuto che istituti, pur formalmente non classificati come «penali» ed inseriti nel contesto della normativa di matrice penitenziaria, non possono essere considerati alla stregua di «mere modalità di esecuzione della pena» (e dunque sottratti al principio di irretroattività) qualora incidano su quest'ultima in termini di sostanziale modificazione quantitativa ovvero qualitativa della pena stessa.

È questo il caso delle misure alternative alla detenzione che, attuando il disposto dell'art. 27, comma 3 della Costituzione laddove prefigura un sistema che deve tendere alla rieducazione del condannato, ammette la possibile diversificazione tipologica del trattamento sanzionatorio, realizzabile anche in sede esecutiva *post iudicatum*. Tali modifiche della pena inflitta con la sentenza, anche se attuate in forza di norme processuali o relative all'esecuzione della pena, hanno effetti che incidono sulla qualità essenziale della pena, determinando una vera e propria sostituzione della specie della pena stessa.

La giurisprudenza costituzionale ha, del resto, da tempo riconosciuto che le misure alternative alla detenzione «nell'estinguere lo *status* di detenuto, costituiscono altro *status* diverso e specifico rispetto a quello di semplice condannato» (Corte costituzionale sentenza n. 188/1990) tale da sospendere o interrompere il rapporto giuridico di esecuzione della pena detentiva, sostituendo al rapporto esecutivo della pena carceraria altro diverso rapporto esecutivo attinente, appunto, alla particolare misura alternativa applicata. In altri termini «le misure alternative partecipano della natura della pena, proprio per il loro coefficiente di afflittività: esse pertanto, sono alternative non alla pena in generale ma alla pena detentiva, trattandosi di diverse forme di penalità» (Corte costituzionale sentenza n. 349/1993).

Pertanto, la modifica dell'art. 4-*bis* O.P. introdotta dall'art. 1, comma 6, lettera *b*) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, proprio perché modificando in senso restrittivo la disciplina dei presupposti e condizioni di accesso alle misure alternative alla detenzione viene a modificare la natura stessa della sanzione applicata, si pone in contrasto con gli articoli 25, comma 2, 117 della Costituzione e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, laddove non prevede una disposizione di natura transitoria che faccia decorrere, in aderenza ai principi iscritti in tali disposizioni, l'efficacia della normativa più restrittiva dalla data di vigenza della legge che l'ha introdotta.

D'altronde, a conferma che la mancata previsione di una disciplina transitoria costituisca una lacuna costituzionalmente rilevante, va evidenziato che il legislatore aveva introdotto norme di natura transitoria con l'art. 4 decreto-legge n. 152/91, convertito nella legge n. 203/91 (con riferimento ai delitti di cui all'art. 58-*quater*, comma 4, O.P.) e con l'art. 4, comma 1, legge n. 279/2002 (che inseriva i reati di cui agli articoli 600, 601 e 602 del codice penale nell'art. 4-*bis* cit.), limitando l'applicabilità della disciplina restrittiva ai condannati per delitti commessi dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che tale disciplina avevano introdotto.



La modifica *in peius* del quadro normativo sostanziale di riferimento presenta anche profili di illegittimità costituzionale in quanto lede «il principio di affidamento» tutelato dal principio di irretroattività in materia penale, sancito dagli articoli 25, comma 2, e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

A tale riguardo va evidenziato che la Corte europea ha interpretato il principio iscritto nell'art. 7 della Convenzione Edu nel senso che quest'ultimo codifichi il divieto degli Stati di imporre una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso, secondo un criterio che identifica la «legge» nei contorni di «regola di giudizio accessibile e prevedibile» nei cui confronti il consociato nutre un legittimo affidamento, censurando le disposizioni degli ordinamenti interni che introducevano ipotesi di applicazione retroattiva di pene (intese in senso sostanziale) più severe. In particolare va richiamata la già citata sentenza Del Rio Prada c. Spagna, a cui fa riferimento anche la Cassazione nella suindicata sentenza del marzo 2019, che ha ritenuto parte integrante del «diritto penale materiale» un istituto affine alla liberazione anticipata prevista nel nostro ordinamento, giungendo ad affermare che, ai fini del rispetto del «principio dell'affidamento» del consociato circa la «prevedibilità della sanzione penale», occorre aver riguardo non soltanto alla pena irrogata, ma anche alla sua esecuzione e che, a tali fini, non è determinante il settore ordinamentale nazionale — se di diritto sostanziale o di diritto processuale — sul cui versante si colloca l'espiazione.

Alla luce del quadro costituzionale e convenzionale sopra delineato, le disposizioni della legge n. 3/2019 (c.d. spazzacorrotti) che rendono più severo il trattamento sanzionatorio delle condotte illecite in materia di taluni reati contro la pubblica amministrazione si configurano come un mutamento imprevedibile ed indipendente dalla sfera di controllo del soggetto, tale da modificare in senso sostanziale il quadro giuridico-normativo che lo stesso aveva di fronte allorché si è determinato nella sua scelta delinquenziale, con piena consapevolezza delle relative conseguenze, così da poterne adeguatamente ponderare i benefici e gli svantaggi.

L'assenza di una disciplina transitoria finalizzata a temperare il principio di immediata applicazione delle modifiche dell'art. 4-*bis* O.P. si pone, inoltre, in contrasto con il principio di ragionevolezza e del canone rieducativo iscritto negli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione.

Invero la disciplina più severa, laddove incide su esecuzioni relative a reati commessi prima della sua entrata in vigore, determina una irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che, giudicati colpevoli per gli stessi delitti, per mera casualità o per il difforme carico di lavoro dei tribunali di sorveglianza sul territorio nazionale, abbiano visto decisa la propria istanza di misura alternativa prima della data in vigore della legge n. 3/2019 o successivamente a tale data. Tale situazione viola, altresì, per i medesimi motivi, il principio sancito dal comma 3 dell'art. 27 della Costituzione in quanto incide in senso deteriore sulla libertà personale dei condannati e sui connessi percorsi rieducativi senza alcuna correlazione con un giudizio sulla personalità dei medesimi e sul grado di rieducazione dagli stessi raggiunto. Anche le misure alternative alla detenzione, in quanto variante tipologica delle pene a cui si riferisce l'art. 27 della Costituzione devono, infatti, uniformarsi, come più volte affermato dal giudice delle leggi, ai principi di proporzionalità e di individualizzazione della pena, cui l'esecuzione deve essere improntata (Corte costituzionale sentenze n. 50 del 1980 e n. 203 del 1991).

La disposizione dell'art. 1, comma 6, lettera *b*) della legge n. 3/2019 si pone, quindi, in contrasto con i predetti parametri costituzionali nella parte in cui, ammettendo una applicazione retroattiva delle preclusioni in materia di accesso alle misure alternative alla detenzione relativa ai delitti ivi indicati anteriormente commessi ed in particolare, nel caso di specie, al delitto di cui all'art. 319-*quater*, comma 1, codice penale, incide in modo irragionevole sul percorso rieducativo del condannato, senza che tale *vulnus* sia ricollegabile ad un suo comportamento colpevole.

Ne consegue una violazione del «principio di non regressione del trattamento rieducativo per fatto incolpevole del condannato», più volte richiamato dal Giudice delle leggi laddove ha dichiarato la illegittimità delle norme sopravvenute nella parte in cui non prevedono che i benefici in esse indicati possano essere concessi nei confronti dei condannati che abbiano raggiunto sulla base della normativa previgente un grado di rieducazione adeguato ai benefici richiesti (Corte costituzionale n. 79/2007, n. 257/2006, n. 137/1999, n. 445/1997). Il significativo rilievo di fondo è che la valorizzazione dei percorsi rieducativi dei condannati, in armonia con il dettato dell'art. 27, comma 3 della Costituzione, «mal si concilia con la vanificazione, in tutto o in parte, degli stessi, per effetto di una mera successione di leggi nel tempo» (Corte costituzione n. 79/2007).

La violazione di tale principio è particolarmente evidente nel caso del M., il quale, secondo la nuova normativa, non potrebbe neanche proseguire l'esecuzione della pena (la cui scadenza è fissata attualmente al 21 dicembre 2020 e quindi non supera i due anni) accedendo alla misura della detenzione domiciliare, nonostante il comportamento costantemente corretto tenuto durante gli arresti domiciliari (a cui è sottoposto dal 17 dicembre 2015), che lo ha reso finora meritevole di giorni 360 di riduzione della pena a titolo di liberazione anticipata.

La questione di costituzionalità è dunque, nei termini e per i motivi esposti, rilevante e non manifestamente infondata.



Il Tribunale di sorveglianza ritiene, pertanto, di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3 nella parte in cui, modificando l'art. 4-bis comma 1 O.P., si applica anche in relazione ai delitti di cui all'art. 319-*quater*, comma 1 codice penale commessi anteriormente all'entrata in vigore della medesima legge, per contrasto con gli articoli 3, 25 comma 2, 27 comma 3, 117 della Costituzione e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va disposta l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con sospensione del presente procedimento.

P.Q.M.

Sentiti il parere del P.G. e la difesa, che ha concluso come in atti;

Visti gli articoli 23, legge n. 87/1953, 666 e 678 codice di procedura penale;

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3 nella parte in cui, modificando l'art. 4-bis, comma 1 O.P., si applica anche in relazione ai delitti di cui all'art. 319-*quater*, comma 1 codice penale commessi anteriormente all'entrata in vigore della medesima legge, per contrasto con gli articoli 3, 25, comma 2, 27 comma 3, 117 della Costituzione e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.*

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente procedimento.

Manda alla cancelleria per la notifica di copia della presente ordinanza all'interessato, al suo difensore, al P.G. presso la Corte di appello di Salerno, al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Salerno, così deciso il 5 giugno 2019

Il Presidente: AMIRANTE

19C00344

N. 221

Ordinanza del 20 settembre 2019 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Sez. staccata di Brescia sul ricorso proposto da Terra Moretti S.p.A. e Società Agricola Bellavista S.S. contro Comune di Adro e Provincia di Brescia

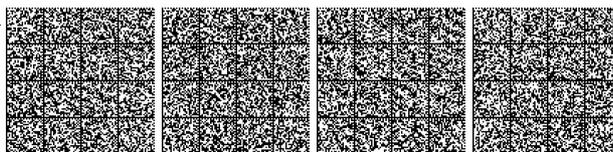
Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Lombardia - Piano dei servizi - Durata quinquennale dei vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi, decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso - Decadenza dei vincoli qualora, entro tale termine, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche.

– Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), art. 9, comma 12.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

SEZIONE STACCATA DI BRESCIA (SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 441 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Terra Moretti S.p.A. e Società Agricola Bellavista S.S., entrambe in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Francesco Fontana e Italo Luigi Ferrari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Fontana in Brescia, via Armando Diaz n. 28;



contro il Comune di Adro, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Ballerini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Brescia, viale della Stazione n. 37;

nei confronti della Provincia di Brescia, non costituita in giudizio;

per l'annullamento per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione dell'art. 9, comma 12, della legge regionale della Regione Lombardia n. 12/2005:

della deliberazione del Consiglio comunale 15 febbraio 2018, n. 11, pubblicata in data 23 febbraio 2018, recante «Approvazione progetto definitivo/esecutivo e dichiarazione di pubblica utilità dell'opera di realizzazione nuova strada di collegamento tra la via Cattaneo e via per Torbiato nel Comune di Adro - CUP F86G13000000007»;

della deliberazione di Giunta comunale 8 agosto 2017, n. 106, recante l'approvazione dello studio di fattibilità del medesimo progetto;

della deliberazione del Consiglio comunale 24 febbraio 2018, n. 17, di approvazione del progetto definitivo/esecutivo e di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera suddetta;

quanto al primo ricorso per motivi aggiunti:

della deliberazione della Giunta comunale n. 94 del 26 luglio 2018, mai formalmente comunicata ai ricorrenti, di approvazione della modifica di progetto esecutivo della nuova strada di collegamento tra via Cattaneo e via Torbiato del Comune di Adro;

quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti:

del decreto di esproprio n. 2/2018 relativo alle «aree coinvolte dal progetto per la realizzazione della nuova strada di collegamento tra via Cattaneo e via per Torbiato nel Comune di Adro»;

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

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

Vista la sentenza non definitiva di questo Tribunale n. 736 del 7 agosto 2019;

Visto l'art. 79, comma 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 luglio 2019 la dott.ssa Mara Bertagnolli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

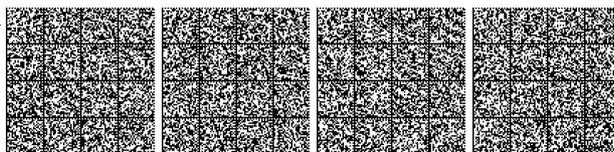
1. Le società ricorrenti hanno impugnato l'atto recante la dichiarazione di pubblica utilità e i successivi provvedimenti adottati nell'ambito del procedimento espropriativo preordinato alla realizzazione della nuova strada di collegamento tra la via Cattaneo e la via per Torbiato nel Comune di Adro, la cui localizzazione è stata in parte prevista sulla proprietà della società Terra Moretti, destinata dalla società Bellavista alla coltivazione dell'uva per la produzione di vino con denominazione «Franciacorta DOCG».

Più precisamente, con il ricorso introduttivo, le società ricorrenti hanno censurato la legittimità della dichiarazione di pubblica utilità, mentre con il primo ricorso per motivi aggiunti hanno impugnato la successiva deliberazione di approvazione di alcune modifiche progettuali e con il secondo il decreto di esproprio.

Al fine di ottenere l'annullamento di detti provvedimenti, le ricorrenti hanno formulato una pluralità di censure, con le quali sono stati dedotti vizi procedurali (censure 1, 4 e 5 del ricorso introduttivo, 1, 2 e 3 del primo ricorso per motivi aggiunti e 2 del secondo ricorso per motivi aggiunti), oltre che la violazione dei principi posti a tutela del suolo agricolo e l'eccesso di potere connesso alla scelta di realizzare un'opera che, separata dalla più ampia opera di cui era originariamente parte (la circonvallazione dell'abitato), avrebbe una pubblica utilità limitata, recessiva rispetto alla conservazione della pregiata coltura in atto, nonché l'illegittimità costituzionale della norma in ragione della quale è stata ravvisata, nel 2018, la conformità urbanistica dell'opera prevista nel PGT del 2012.

2. Con sentenza non definitiva n. 736/2019, questo Tribunale ha ritenuto che le doglianze suddette fossero in parte inammissibili e in parte infondate, con la sola esclusione della censura n. 2 del ricorso introduttivo, riproposta anche nel primo ricorso per motivi aggiunti (e, in termini di invalidità derivata, anche nel secondo ricorso per motivi aggiunti), avente ad oggetto l'efficacia del presupposto essenziale del procedimento espropriativo, rappresentato dal vincolo preordinato all'esproprio: efficacia disciplinata dall'art. 9, comma 12, della legge regionale n. 12/2005, sospettato di illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 3, 42, comma 2 e 117, comma 3 della Costituzione.

3. Ad avviso del Collegio sussistono i presupposti per sollevare la questione avanti alla Corte costituzionale.



3.1. Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

Come noto, l'art. 23 della legge n. 87 del 1953 prevede che il giudice debba sospendere il giudizio in corso e trasmettere gli atti alla Corte costituzionale quando il giudizio non possa essere risolto indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

Tale condizione risulta ricorrere nella fattispecie, posto che, respinte tutte le altre censure, ricorso revoca in dubbio la legittimità costituzionale della disposizione applicata nella fattispecie al fine di sostenere la efficacia del vincolo preordinato all'esproprio sulla scorta del quale è stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera in questione, così adottando il provvedimento che ha degradato il diritto di proprietà rendendolo aggredibile con la procedura espropriativa.

Se il dubbio sollevato da parte ricorrente fosse fondato, dunque, il vincolo espropriativo dovrebbe essere ritenuto decaduto, al momento dell'adozione della dichiarazione di pubblica utilità, che, per ciò stesso, dovrebbe essere dichiarata illegittima, perché priva del presupposto fondante l'esercizio del potere ablatorio (cfr la lettera *a*) dell'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001, la quale afferma che il decreto di esproprio può essere emanato qualora «l'opera da realizzare sia prevista nello strumento urbanistico generale o in un atto di natura ed efficacia equivalente e sul bene da espropriare sia stato apposto in vincolo preordinato all'esproprio»).

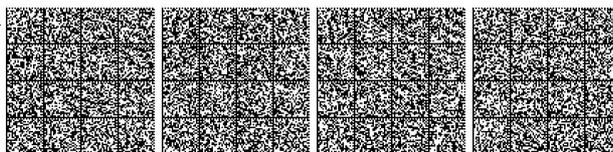
Infatti, nel caso in esame, il vincolo preordinato all'esproprio è divenuto efficace nel momento in cui ha acquistato efficacia il PGT del Comune di Adro approvato nel 2012 e cioè il giorno 21 novembre 2012. Il primo comma dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001 prevede espressamente che «Un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità».

I successivi commi stabiliscono che «2. Il vincolo preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni. Entro tale termine, può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. 3. Se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo preordinato all'esproprio decade e trova applicazione la disciplina dettata dall'art. 9 del testo unico in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. 4. Il vincolo preordinato all'esproprio, dopo la sua decadenza, può essere motivatamente reiterato, con la rinnovazione dei procedimenti previsti al comma 1 e tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli standard».

In base alla disposizione ora citata il vincolo sarebbe, dunque, venuto meno il 21 novembre 2017, mentre la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera è intervenuta solo il 15 febbraio 2018.

Secondo la tesi del Comune, però, la sussistenza della necessaria conformità urbanistica dell'opera rispetto allo strumento urbanistico sarebbe garantita, nella fattispecie, come espressamente attestato nella deliberazione del Consiglio comunale che ha approvato il progetto e dichiarato la pubblica utilità, dalla vigenza dell'art. 9, comma 12, della legge regionale n. 12/2005, il quale recita: «I vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi hanno la durata di cinque anni, decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso. Detti vincoli decadono qualora, entro tale termine, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento, ovvero non sia stato approvato lo strumento attuativo che ne preveda la realizzazione.».

Poiché, nella fattispecie, il piano triennale delle opere pubbliche 2017-2019 è stato approvato, prevedendo la realizzazione anche del collegamento tra le vie Cattaneo e per Torbiato, in data 6 aprile 2017 (con deliberazione del consiglio comunale n. 12 del 2017) e, dunque, prima della scadenza del quinquennio di efficacia del vincolo espropriativo, quest'ultimo è stato dichiaratamente assunto quale presupposto della procedura espropriativa avversata: circostanza, questa, rilevante ai fini dell'ammissibilità sia della doglianza stessa, che della questione di legittimità costituzionale. Infatti, è pur vero che, lo stesso giorno in cui è stata dichiarata la pubblica utilità, è stata anche adottata (con la deliberazione precedente, recante il numero 10 del 2018) una variante urbanistica, poi approvata solo con deliberazione del consiglio comunale n. 23 del 12 maggio 2018, con cui il Comune di Adro ha preso atto della «conferma» dell'efficacia del vincolo preordinato all'esproprio in ragione dell'inclusione dell'opera nel Programma triennale delle opere pubbliche. Tale deliberazione ha un duplice contenuto: da un lato reitera i vincoli preordinati all'esproprio relativi ad alcune opere pubbliche per cui erano decaduti, dall'altro, per una pluralità di opere pubbliche, tra cui il collegamento tra le vie Cattaneo e per Torbiato in parola, dà atto dell'inserimento delle stesse nel Programma triennale delle opere pubbliche e del conseguente effetto «confermativo» dell'efficacia del vincolo, derivante dall'art. 9, comma 12, della legge regionale n. 12/2005. In tale seconda parte, il provvedimento risulta essere del tutto atipico (dal momento che l'effetto della norma richiamata è automatico) e, dunque, al più, sostanzialmente ricognitivo. L'assenza di contenuto dispositivo, innovativo dell'ordinamento, congiuntamente con la considerazione del fatto che la statuizione contenuta in tale atipica variante urbanistica è divenuta efficace ben dopo la dichiarazione di pubblica utilità, rende, contraria-



mente a quanto sostenuto dal comune, irrilevante la sua mancata impugnazione. Non appare, infatti, revocabile in dubbio il fatto che, nella fattispecie, la dichiarazione di pubblica utilità sia intervenuta sulla base di un vincolo preordinato all'esproprio divenuto efficace più di cinque anni prima dell'approvazione del progetto, la cui efficacia risulta prorogata automaticamente per effetto dell'inclusione dell'opera nel Programma delle opere pubbliche triennale, a prescindere da ogni motivazione circa l'interesse pubblico alla reiterazione, da ogni garanzia partecipativa per il proprietario e dalla corresponsione di un adeguato indennizzo (così come, invece, previsto dall'art. 39 del testo unico del decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001), così come puntualmente rappresentato nella stessa dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. A nulla rileva che di tale effetto si sia preso atto in un provvedimento successivo alla dichiarazione di pubblica utilità stessa, privo di capacità innovativa circa l'efficacia del vincolo, il quale, per ciò stesso, risulterebbe inevitabilmente ed automaticamente travolto dall'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma che ne rappresenta il presupposto.

Considerato, dunque, che, data la sua formulazione, la disposizione non risulta suscettibile di un'interpretazione costituzionalmente orientata, rispettosa dei precetti costituzionali, così come enunciati nel ricordato art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001, il Collegio ravvisa la necessità, ai fini della risoluzione della controversia, di accertare se nell'approvare l'art. 9 della legge regionale della Lombardia n. 12/2005, la regione abbia violato i principi fondamentali della materia espropriativa e, dunque, non solo l'art. 42 della Costituzione, ma anche l'art. 1 del Primo protocollo della CEDU, nonché i limiti della potestà legislativa regionale di cui all'art. 117 della Costituzione.

Solo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale consentirebbe, infatti, al Collegio di annullare i provvedimenti impugnati.

3.2. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

Ritiene il Collegio che l'art. 9, comma 12, della legge regionale lombarda n. 12/2005 violi gli artt. 117 e 42 della Costituzione, per le ragioni che si andranno ad esplicitare.

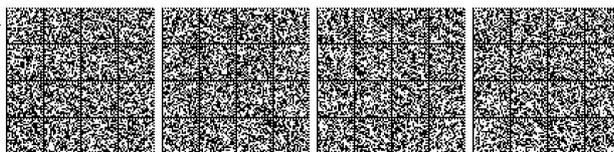
Con sentenza n. 575 del 1989, la Corte costituzionale, pur rigettando la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla violazione dell'art. 42 della Costituzione, affermò che l'indeterminatezza temporale del vincolo espropriativo (da non confondersi con il ben diverso vincolo conformativo) desse luogo a una situazione di incompatibilità con la garanzia della proprietà privata e, di fatto, a un'espropriazione di valore, con conseguente necessità della previsione di un indennizzo. Più precisamente, il giudice delle leggi, ha affermato che «è propria della potestà pianificatoria la possibilità di rinnovare illimitatamente nel tempo i vincoli su beni individuati, purché, come ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa, risulti adeguatamente motivata in relazione alle effettive esigenze urbanistiche. Tale possibilità, tuttavia, darebbe luogo ad un sistema non conforme ai principi affermati nella richiamata sentenza n. 55 del 1968, qualora il vincolo venga protratto a tempo indeterminato senza la previsione di indennizzo. Come si evince dalla stessa sentenza e come è stato ribadito più di recente (sent. n. 82 del 1982), i due requisiti della temporaneità e della indennizzabilità sono difatti tra loro alternativi, per cui l'indeterminatezza temporale dei vincoli, resa possibile dalla potestà di reiterarli indefinitamente nel tempo anche se con diversa destinazione o con altri mezzi, è costituzionalmente legittima a condizione che l'esercizio di detta potestà non determini situazioni incompatibili con la garanzia della proprietà secondo i principi affermati nelle sentenze n. 6 del 1966 e n. 55 del 1968.».

Sulla scorta di tale pronuncia, il legislatore, nel modificare l'art. 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, stabilì la durata quinquennale del vincolo preordinato all'esproprio, subordinandone la reiterazione alla rappresentazione di una debita motivazione fondata sulla presenza di un elemento di novità che la giustificasse.

A seguito del dubbio di costituzionalità anche in relazione a tale disposizione (sollevato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con ordinanza n. 20/1996), con sentenza n. 179 del 20 maggio 1999, il giudice delle leggi dichiarò l'incostituzionalità del combinato disposto degli artt. 7, numeri 2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) «nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità senza la previsione di indennizzo». In altri termini, si legge ancora nella sentenza «una volta oltrepassato il periodo di durata temporanea (periodo di franchigia da ogni indennizzo), il vincolo urbanistico (avente le anzidette caratteristiche), se permane a seguito di reiterazione, non può essere dissociato, in via alternativa all'espropriazione (o al serio inizio dell'attività preordinata all'espropriazione stessa mediante approvazione dei piani attuativi) dalla previsione di un indennizzo».

Tempestivamente il legislatore del 2001 fece propri tali principi e introdusse, nel testo unico delle espropriazioni approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001:

- a) la previsione della durata quinquennale del vincolo preordinato all'esproprio;



b) la possibilità della reiterazione del vincolo seguendo un procedimento che prevede la garanzia partecipativa per i proprietari interessati e si conclude con un provvedimento motivato che deve tenere conto, in particolar modo, delle esigenze di soddisfacimento degli standard;

c) l'obbligo della corresponsione, nel caso di reiterazione, di un indennizzo, ancorchè, come chiarito con sentenza dell'Adunanza plenaria n. 7/2007, per la legittimità della reiterazione non sia necessaria la puntuale definizione dell'indennizzo da parte dell'Amministrazione, subordinata alla prova, da parte del proprietario inciso, dell'effettivo danno subito e alla sua esatta quantificazione.

Venendo alla previsione regionale sospetta di incostituzionalità, il legislatore lombardo ha, a parere del Collegio, derogato al principio fondamentale affermato nella sentenza della Corte costituzionale n. 179/1999, secondo cui, alla scadenza del termine di efficacia quinquennale del vincolo preordinato all'esproprio esso decade a meno che non ricorra una delle seguenti condizioni:

A. il vincolo sia reiterato seguendo l'apposito procedimento a tal fine previsto dalla legge, con le conseguenti garanzie in termini di partecipazione al procedimento e di indennizzo del danno conseguente;

B. la sua decadenza sia preclusa dall'intervenire, prima della scadenza, dell'espropriazione ovvero del «serio inizio dell'attività preordinata all'espropriazione». Tale condizione è stata ravvisata dalla stessa sentenza in parola nell'approvazione di un piano attuativo e poi dal legislatore del testo unico del 2001 nell'approvazione del provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'opera e, quindi, di un provvedimento che comunque garantisce la partecipazione in chiave collaborativa al proprietario/espropriando e che rappresenta il primo atto di un procedimento (quello espropriativo) puntualmente cadenzato, che delimita nel tempo l'esercizio del potere espropriativo, prevedendo che, in difetto di un più breve termine espressamente previsto, il decreto d'esproprio debba intervenire entro cinque anni decorrenti dal giorno in cui è divenuto efficace il provvedimento dichiarativo della pubblica utilità.

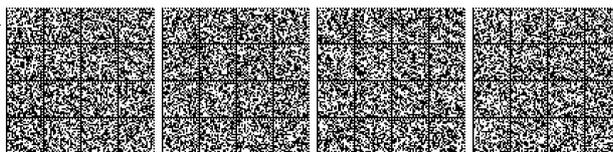
Da tutto il quadro sin qui delineato emerge chiaramente come, nel corso del tempo, sia stato chiarito che l'esercizio del potere ablatorio può essere ritenuto conforme all'art. 42 della Costituzione (e oggi anche all'art. 1 del Primo protocollo allegato alla CEDU, dal momento che si è chiarito come il rispetto della norma pattizia, quale è la Carta europea dei diritti dell'uomo, pone dei precisi limiti alla potestà legislativa dello Stato e a maggior ragione delle regioni, la cui violazione genera questioni di legittimità costituzionale attratte nella competenza della Corte costituzionale - cfr. le sentenze numeri 348 e 349 del 2007) se e in quanto risulti limitato nel tempo e compensato dalla corresponsione di un equo indennizzo.

Il legislatore regionale lombardo, quindi, risulta, a parere del Collegio, aver disatteso i limiti imposti alla propria competenza legislativa, violando l'art. 117 della Costituzione, per aver, nell'esercizio di una competenza legislativa concorrente, eluso i principi fondamentali della materia, desumibili anche dall'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU e affermati dal legislatore statale nel testo unico delle espropriazioni, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale che li ha estrapolati dall'art. 42 della Costituzione.

Più precisamente, la Regione Lombardia ha violato i limiti posti dall'art. 117 della Costituzione, perché, esorbitando dalla propria competenza concorrente in materia, ha introdotto una nuova ipotesi in cui il vincolo preordinato all'esproprio si consolida, che per le ragioni che si andranno a meglio evidenziare, non può rappresentare un «serio inizio della procedura espropriativa», condizione ritenuta essenziale dalla Corte costituzionale e la cui ricorrenza è stata individuata dal legislatore nazionale solo nell'intervento del primo atto della procedura espropriativa intesa in senso stretto, quale è stata qualificata la dichiarazione di pubblica utilità.

Il Collegio ritiene, dunque, che la Regione Lombardia abbia travalicato i limiti della propria competenza legislativa, disciplinando una nuova ipotesi di «attuazione» del vincolo espropriativo, in violazione dell'art. 117 della Costituzione che, riserva al legislatore nazionale l'individuazione degli atti la cui adozione equivale al serio avvio della procedura espropriativa, che la Corte costituzionale ha indicato come condizione necessaria per ritenere rispettato il principio della temporaneità del potere espropriativo esercitabile su determinati beni.

L'esercizio di questo potere pare, dunque, porsi, nella fattispecie in esame, in contrasto con l'art. 42 della Costituzione, da una corretta interpretazione del quale discende, come già anticipato, che il potere espropriativo può essere esercitato solo nei limiti in cui ciò sia previsto dalla legge e, come evidenziato nella sentenza della Corte costituzionale n. 575/1989 già ricordata, a condizione che l'assoggettamento al potere espropriativo sia limitato nel tempo ovvero che, a fronte di una indeterminatezza temporale del vincolo, il proprietario sia indennizzato per la perdita, in via di fatto, della proprietà.



Ne discende che il vincolo preordinato all'esproprio, imposto mediante un apposito procedimento che garantisca la partecipazione dell'interessato, deve avere durata determinata nel tempo e nell'arco del periodo di efficacia deve intervenire la dichiarazione di pubblica utilità, la quale, a sua volta, è pronunciata a conclusione di un procedimento che garantisce la partecipazione e deve essere attuata, con l'intervento del decreto di esproprio, entro il termine all'uopo fissato dall'Amministrazione e comunque non superiore ai cinque anni.

Nell'ipotesi di cui al comma 12 dell'art. 9 della legge regionale lombarda n. 12/2005, invece, il potere ablatorio finisce per essere esercitabile a tempo indeterminato, in ragione di un provvedimento, l'approvazione del Piano triennale delle opere pubbliche che preveda la realizzazione anche di quella oggetto del vincolo in scadenza, la cui adozione non garantisce la partecipazione procedimentale degli interessati e che può essere rinnovato all'infinito senza bisogno né di motivazione, né di indennizzo.

L'art. 21 del codice degli appalti, infatti, disciplina l'approvazione del piano triennale delle opere pubbliche senza particolari formalità che garantiscano la partecipazione al procedimento dei soggetti interessati dalla realizzazione delle opere in esso inserite, anche in considerazione della sua funzione prettamente programmatica, strettamente connessa alla programmazione finanziaria e di bilancio e alla sua natura organizzativa dell'attività dell'ente, individuando le opere da eseguirsi con priorità. Tant'è che anche a seguito dell'entrata in vigore del decreto ministeriale 16 gennaio 2018, n. 14, recante il regolamento relativo alle procedure e schemi tipo per la redazione e la pubblicazione del piano triennale dei lavori pubblici, pur essendo ribadita la necessità della pubblicazione del piano, la garanzia partecipativa risulta essere minima, dal momento che l'art. 5 prevede che l'amministrazione «possa» consentire la presentazione delle osservazioni entro trenta giorni dalla pubblicazione, facendo ricorso a un subprocedimento che la norma definisce come «consultazioni», che, quindi, è eventuale, rimesso alla scelta dell'ente e può concludersi senza che sul comune gravi un preciso onere motivazionale, nel caso in cui le prospettazioni del privato vengano disattese.

Inoltre, nessuna disposizione normativa limita la possibilità di riproporre, negli aggiornamenti annuali, il mantenimento delle previsioni di realizzazione della stessa opera, che, dunque, potrebbe essere procrastinata all'infinito, di fatto svuotando completamente di contenuto il diritto di proprietà e, così, espropriando il suo titolare, cui è preclusa ogni utilizzazione che non sia quella per la coltivazione agricola, pur in assenza di alcun indennizzo.

In questo modo si finisce per eludere sia il principio della temporaneità del potere espropriativo, sia quello dell'indennizzabilità in caso di un potere che si consolidi nel tempo pur non essendo intervenuta l'espropriazione, espressamente indicati come alternativi dal giudice delle leggi nelle sentenze già più volte ricordate.

L'inserimento nel piano triennale delle opere pubbliche, infatti:

se da un lato non può essere qualificato come un serio inizio della procedura espropriativa, in quanto non offre alcuna garanzia circa il fatto che l'opera sia effettivamente realizzata, non comportando alcun impegno di spesa e non essendo previsto alcun termine di efficacia entro cui i lavori debbono essere conclusi;

dall'altro, viola anche il fondamentale presupposto, introdotto dal legislatore in recepimento del principio individuato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 179/1999 e trasfuso nel primo comma dell'art. 39 del testo unico del decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001, secondo cui «nel caso di reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio o di un vincolo sostanzialmente espropriativo è dovuta al proprietario una indennità, commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto.».

4. In conclusione questo Tribunale ritiene che l'art. 9, comma 12, della legge regionale della Lombardia n. 12/2005 sia costituzionalmente illegittimo laddove ricollega all'inserimento dell'opera pubblica nella programmazione triennale prevista dalla normativa in materia di lavori pubblici, l'effetto preclusivo della decadenza del vincolo preordinato all'esproprio.

5. Ciò premesso, questo Tribunale solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, della legge regionale della Lombardia n. 12/2005, nella parte in cui, in violazione dei limiti alla propria competenza legislativa concorrente definiti dall'art. 117 Cost. e comunque dei principi fondamentali relativi ai limiti del potere espropriativo discendenti dall'art. 42 Cost., attribuisce all'inserimento della previsione della realizzazione di un'opera pubblica nella programmazione triennale di cui all'art. 21 del decreto legislativo n. 50/2016 l'effetto preclusivo della decadenza del vincolo quinquennale preordinato all'esproprio per la sua esecuzione, secondo i profili e per le ragioni sopra indicate, con 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 artt. 79 ed 80 del c.p.a. e art. 295 c.p.c.

Riserva al definitivo la decisione nel merito e sulle spese.



P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda), ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, della legge regionale della Lombardia n. 12/2005, per violazione degli artt. 42 e 117 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Rinvia ogni statuizione sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale ai sensi degli artt. 79 ed 80 del c.p.a.

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

Così deciso in Brescia nella Camera di consiglio del giorno 4 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Mara Bertagnolli, Presidente FF, Estensore;

Alessio Falferi, consigliere;

Elena Garbari, referendario.

Il Presidente, estensore: BERTAGNOLLI

19C00345

N. 222

*Ordinanza del 23 ottobre 2019 della Corte di cassazione
sul reclamo proposto da Ministero della giustizia contro G.G.*

Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Adozione di tutte le misure di sicurezza volte a garantire che sia assicurata l'assoluta impossibilità di scambiare oggetti per i detenuti in regime differenziato appartenenti al medesimo gruppo di socialità.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 41-bis, comma 2-quater, lettera f).

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

Adriano Iasillo - Presidente;

Teresa Liuni;

Giuseppe Santalucia;

Stefano Aprile;

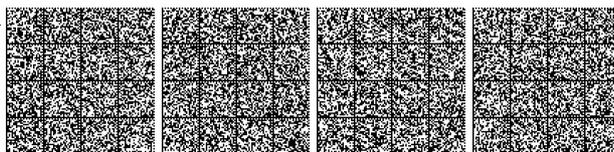
Carlo Renoldi - relatore;

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto dal Ministero della giustizia nel procedimento nei confronti di G.G., nato ... il ..., avverso l'ordinanza n. 1115/2018 del Tribunale di sorveglianza di Perugia in data 19 settembre 2018;

Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

Udita la relazione svolta dal consigliere Carlo Renoldi;

Letta la requisitoria del Pubblico ministero, in persona del sostituto Procuratore generale Paolo Canevelli, che ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso.



RITENUTO IN FATTO

1. G.G. sottoposto nella Casa di reclusione di ... al regime differenziato previsto dall'art. 41-*bis*, legge 26 luglio 1975, n. 354 (di seguito indicata come ordinanza penale), aveva «proposto reclamo, ai sensi dell'art. 35-*bis* ordinanza penale, davanti al Magistrato di sorveglianza di Spoleto, avverso l'ordine di servizio del 15 marzo 2015 con il quale la direzione dell'Istituto penitenziario aveva preannunciato che a seguito della entrata in vigore della legge 15 luglio 2009, n. 94, doveva ritenersi vietato, ai sensi dell'art. 2, comma 25, lettera *f*), numero 3, che aveva modificato l'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), ordinanza penale, lo scambio di oggetti di qualunque genere, quand'anche realizzato tra detenuti appartenenti al medesimo «gruppo di socialità». Secondo il reclamante, infatti, dallo scambio di oggetti, e in particolare dai generi alimentari provenienti dai consueti canali (pacco famiglia, acquisti effettuati attraverso il circuito interno dell'istituto penitenziario in base al cd. mod. 72), non poteva configurarsi alcun rischio per le finalità previste dall'art. 41-*bis*, ordinanza penale, considerato che i detenuti interessati dallo scambio, appartenendo al medesimo gruppo, erano già stati ammessi a fruire in comune la cd. socialità.

2. Con ordinanza n. 546/2018 in data 26 febbraio 2018, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto dichiarò inammissibile il reclamo, rilevando che l'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), ordinanza penale nella formulazione successiva alla novella introdotta dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, stabiliva il divieto di scambiare «oggetti», compresi i «generi alimentari», anche tra i detenuti dello stesso gruppo di socialità, secondo quanto riconosciuto dalla Corte di cassazione in plurime pronunce e conformemente a quanto previsto dall'art. 4, comma 1, della circolare n. 3676/6126 del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria datata 1° ottobre 2017; e non potendo riconoscersi, in capo al detenuto, la sussistenza di alcun diritto soggettivo avente ad oggetto il passaggio di generi alimentari ad altri ristretti.

3. Avverso il provvedimento di inammissibilità aveva personalmente proposto reclamo, ai sensi dell'art. 35-*bis* ordinanza penale, lo stesso G.; e, con separato atto, analoga impugnazione era stata presentata dal difensore di fiducia del detenuto. Secondo quanto dedotto dai reclamanti, il divieto in questione, ove applicato nei confronti degli appartenenti al medesimo gruppo di socialità, doveva ritenersi distonico rispetto alle finalità del regime differenziato e, dunque, inutilmente vessatorio, comprimendo ingiustificatamente il diritto fondamentale alla «socialità in genere», che il detenuto avrebbe inteso esercitare attraverso lo scambio di generi alimentari con gli altri reclusi.

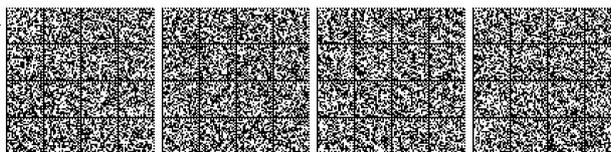
3.1. Con ordinanza n. 1115/2018 in data 19 settembre 2018, il Tribunale di sorveglianza di Perugia accolse i reclami proposti nell'interesse di G.

Sotto un primo profilo, il Collegio affermò che la materia dello scambio di oggetti (e di generi alimentari in particolare, provenienti dai pacchi famiglia, dal sopravvitto, dal cibo somministrato dalla stessa amministrazione penitenziaria), riceve tutela in base al combinato disposto degli articoli 35-*bis* e 69, comma 6, lettera *b*), della legge n. 354 del 1975, essendo configurabile, quale estrinsecazione del più generale principio *ex art. 1*, ordinanza penale sul trattamento rieducativo, il diritto soggettivo del detenuto a fruire di momenti di socialità tra persone ristrette. Diritto che deve essere riconosciuto anche ai detenuti sottoposti al regime previsto dall'art. 41-*bis* ordinanza penale, i quali, infatti, possono condividere la cd. socialità all'interno del relativo «gruppo», quest'ultimo previsto dalla stessa lettera *f*) del comma 2-*quater* del medesimo articolo, oltre che dall'art. 3.1. della circolare del D.A.P. in data 2 ottobre 2017.

Secondo il Tribunale di sorveglianza di Perugia, inoltre, essendo lo scambio di oggetti comunque limitato, in base alla previsione generale dell'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, numero 230 (cd. regolamento di esecuzione all'ordinamento penitenziario), a quelli di «modico valore», con conseguente impossibilità di configurare alcuna «posizione di supremazia» tra i detenuti, il divieto di scambio tra soggetti del medesimo gruppo di socialità non poteva essere giustificato da ragioni di sicurezza, non rilevandosi alcuna congruità tra lo stesso e il fine perseguito dal regime differenziato, costituito dalla necessità di recidere i collegamenti tra il detenuto e l'associazione criminale di appartenenza.

Infatti, dal momento che i detenuti riferibili al medesimo gruppo di socialità possono incontrarsi liberamente, doveva escludersi che, attraverso il divieto di scambio di oggetti di modico valore (e *finanche* di generi alimentari), potesse essere neutralizzato il pericolo per l'ordine e la sicurezza costituito dal passaggio di comunicazioni non consentite, potendo le stesse essere trasmesse oralmente.

Su tali premesse, il collegio ritenne, dunque, che il divieto in discussione si palesasse come «meramente vessatorio», tale da determinare una irragionevole disparità di trattamento tra detenuti ordinari e detenuti sottoposti al regime dell'art. 41-*bis*, ordinanza penale, con conseguente violazione del principio affermato dall'art. 3 della Costituzione, coerentemente agli arresti della giurisprudenza costituzionale.



Per l'effetto, il Tribunale di sorveglianza dispose la disapplicazione dell'art. 4, comma 1, della circolare del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria in data 2 ottobre 2017 e dell'ordine di servizio della Direzione della Casa di reclusione di ... del 16 marzo 2015; e ordinò, altresì, alla Direzione della stessa Casa di reclusione di emettere un ordine di servizio volto a consentire il passaggio di oggetti e di generi alimentari tra i detenuti facenti parte del medesimo gruppo di socialità cui G. era stato assegnato.

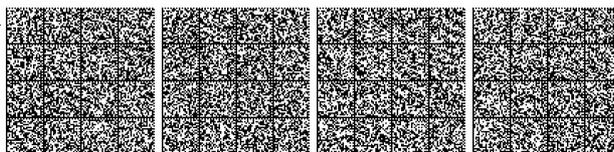
4. Avverso l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Perugia ha proposto ricorso per cassazione, per mezzo dell'Avvocatura dello Stato, il Ministero della giustizia, che ha dedotto, con un unico motivo di impugnazione, di seguito enunciato nei limiti strettamente necessari per la motivazione *ex art. 173*, disposizione di attuazione del codice di procedura penale, la inosservanza o erronea applicazione degli articoli *35-bis* e *41-bis*, ordinanza penale. In particolare, il ricorrente lamenta, ai sensi dell'art. 606, comma 1, lettera *b*), del codice di procedura penale, che i giudici di merito abbiano fornito una interpretazione contraria all'inequivoco tenore letterale della citata lettera *f*) del comma *2-quater* dell'art. *41-bis* ordinanza penale. Tale disposizione, secondo quanto confermato dalla giurisprudenza di legittimità, non consentirebbe di superare il divieto di scambio di oggetti anche tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità, avuto riguardo alla formulazione letterale della disposizione, «chiarissima nello statuire che solo il divieto di comunicazione ammette deroga all'interno del medesimo gruppo di socialità». Una diversità di regime che si giustificerebbe in quanto, mentre da un lato «sarebbe contraddittorio comporre dei gruppi di socialità e poi impedire ai loro componenti di comunicare», dall'altro lato lo scambio di oggetti non sarebbe «così essenziale alla socializzazione come il comunicare», rendendo «il divieto di scambio di oggetti (...) congruo e plausibile» nell'ambito del «bilanciamento tra l'interesse alla socializzazione del detenuto e l'interesse (fondante il regime del *41-bis*) ad arginare flussi informativi tra detenuti in regime speciale».

Secondo il ricorrente, inoltre, l'inequivoco tenore letterale della legge e la sua solida ragione giustificativa escluderebbero la necessità dell'interpretazione *secundum constitutionem* operata dai giudici di merito, i quali avrebbero coniato una disposizione sostanzialmente contraria alla volontà espressa dal legislatore.

Né alcuna censura potrebbe essere operata sul piano della legittimità costituzionale del divieto in questione, non essendo stati valicati i limiti posti dalla Corte costituzionale all'applicabilità del regime di cui all'art. *41-bis*, comma 2, ordinanza penale, individuati, in primo luogo, nella «congruità della misura rispetto allo scopo», ovvero nella corrispondenza funzionale tra la sospensione di regole e istituti previsti dall'ordinamento penitenziario e le esigenze di ordine e sicurezza; e, in secondo luogo, nella «funzione rieducativa della pena» e nel «divieto di pene contrarie al senso di umanità» ai sensi dell'art. 27 della Costituzione. Infatti, con riferimento alle restrizioni tipizzate dallo stesso legislatore, quali quelle contenute nelle lettere da *b*) a *f*) del comma 2 dell'art. *41-bis*, il legislatore avrebbe effettuato, a monte, la relativa valutazione, mediante il bilanciamento tra le esigenze di prevenzione e la tutela dei diritti fondamentali.

5. In data 9 maggio 2019, è pervenuta in Cancelleria la requisitoria scritta del Procuratore generale presso questa Corte, con la quale è stato chiesto il rigetto del ricorso. Secondo il Procuratore generale, invero, l'ordinanza impugnata rappresenterebbe una condivisibile opzione interpretativa volta a proporre una lettura della norma restrittiva rispettosa dei fondamentali principi costituzionali, così come ricostruiti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale avrebbe affermato, in più occasioni, la ingiustificata disparità di trattamento tra detenuti ordinari e detenuti sottoposti al regime penitenziario differenziato in tutti i casi in cui le limitazioni imposte a questi ultimi non siano funzionali all'obiettivo primario del regime di cui all'art. *41-bis*, ordinanza penale, costituito dall'escludere i contatti tra il detenuto e il gruppo criminale di riferimento.

Impostazione che sarebbe stata ribadita, da ultimo, dalla Corte costituzionale con la sentenza 26 settembre 2018, n. 186, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. *41-bis*, comma *2-quater*, lettera *f*), ordinanza penale, nella parte in cui dispone il divieto per i detenuti sottoposti al regime differenziato di cuocere cibi all'interno della propria cella detentiva; sentenza con la quale sarebbe stato affermato che la negazione dell'accesso a tale modalità di espressione della socialità «finisce per configurarsi come una lesione dell'art. 27, comma terzo, Costituzione, presentandosi come una indebita ed ulteriore limitazione, contraria al senso di umanità», in quanto incongrua e inutile alla luce degli obiettivi cui tende la norma restrittiva, configurandosi come una ingiustificata deroga all'ordinario regime carcerario dotata di valore meramente e ulteriormente afflittivo. Nel caso di specie, infatti, il divieto di scambio di oggetti di modico valore, ivi compresi i generi alimentari, tra detenuti che, in virtù della appartenenza al medesimo gruppo di socialità, sono liberi di incontrarsi per due ore al giorno, condividendo l'uscita all'aperto e la apposita sala di ritrovo, non sarebbe idonea a configurare alcun reale pericolo per l'ordine e per la sicurezza, finendo per costituire una limitazione priva di alcuna attinenza con le ragioni del regime differenziato. Pertanto, la lettura offerta dai due provvedimenti di merito si porrebbe nel solco di una lettura costituzionalmente conforme della cennata disposizione penitenziaria.



CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Rileva il Collegio che deve essere sollevata d'ufficio, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, dell'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera *f*), della legge n. 354 del 1975.

2. L'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera *f*), ordinanza penale, prevede l'adozione di «tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata l'assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti e cuocere cibi».

Secondo l'interpretazione di tale disposizione che è stata offerta dalla giurisprudenza di legittimità, «tenendo conto del significato e della connessione delle parole e dei segni grafici utilizzati, nonché del senso logico del testo», deve ritenersi, «soprattutto in considerazione dell'inserimento del segno di interpunzione della virgola fra le parole «socialità» e «scambiare», (...) che, nel periodo sintattico in esame, le vane proposizioni riferite a comportamenti dei detenuti, in ordine ai quali va perseguita la «assoluta impossibilità» di realizzazione, siano costituiti, per un verso, dalla comunicazione fra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità e, per altro verso, dallo scambio di oggetti e dalla cottura di cibi». Diversamente, infatti, «la disposizione avrebbe contemplato «la assoluta impossibilità di comunicare e scambiare oggetti tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, e di cuocere cibi». Pertanto, il perseguimento della «assoluta impossibilità» deve ritenersi «riferito alle comunicazioni fra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, con l'ovvia conseguenza che non è richiesto di impedire in modo così radicale le comunicazioni fra i detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità»; mentre «la necessità di assicurare la “assoluta impossibilità” dello scambio di oggetti riguarda tutti gli scambi fra detenuti, e non è limitata ai soli scambi fra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità» (così sezione 1, n. 5977 del 13 luglio 2016, dep. 2017, Guarino, rv. 269185).

4. L'orientamento interpretativo testé riassunto, ribadito in diverse pronunce della Corte di legittimità (sezione 1, n. 29301 del 18 aprile 2019, Cammarata, non massimata; sezione 1, n. 29300 del 18 aprile 2019, Riina, non massimata; sezione 1, n. 4993 del 20 luglio 2017, dep. 2018, Attanasio, non massimata), parrebbe coerente con il dato testuale e, in tesi, sintonico rispetto a una ratio *legis* ispirata a istanze di particolare rigore, connesse alla notevole caratura criminale dei detenuti che sono sottoposti al regime differenziato. E a fronte di una formulazione dell'enunciato normativo che sembrerebbe chiara nel suo significato precettivo, l'interprete non potrebbe pervenire, come osservato dal Ministero ricorrente, a un epilogo esegetico di significato opposto a quello fatto palese dal significato delle parole che quell'enunciato compongono.

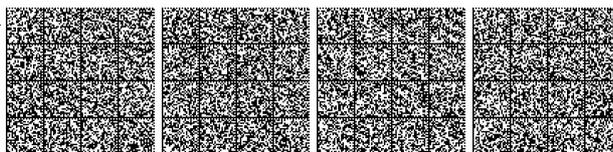
Nondimeno, compito dell'interprete è anche quello di verificare la compatibilità costituzionale delle disposizioni di legge non suscettibili, senza forzature ermeneutiche, di assumere un differente significato normativo e, se del caso, di investire l'unico organo che, nel sistema vigente, è chiamato a vagliarne la legittimità costituzionale. Una verifica che, nel caso di specie, impone di ritenere non manifestamente infondata, oltre che indiscutibilmente rilevante, la questione di costituzionalità della norma in questione, quantomeno nella specifica ipotesi, qui in rilievo, del divieto di scambio di oggetti tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità.

5. Giova ricordare, in premessa, che la funzione della sospensione del regime penitenziario ordinario prevista dall'art. 41-bis, ordinanza penale, deve essere individuata, secondo quanto più volte sottolineato dalla Corte costituzionale, nella necessità di rescindere i collegamenti ancora attuali sia tra i detenuti che appartengano a determinate organizzazioni criminali, sia tra gli stessi e gli altri componenti del sodalizio che si trovano in libertà.

Tale obiettivo è perseguito mediante la previsione di una serie di significative restrizioni a quegli istituti dell'ordinamento penitenziario i quali, ordinariamente rivolti a favorire il reinserimento sociale dei detenuti, sono tuttavia suscettibili di favorire il mantenimento dei contatti con l'ambiente esterno (v. Corte costituzionale, sentenza 26 novembre 1997, n. 376; ordinanze 17 novembre 2004, n. 417 e 7 aprile 1998, n. 192) e, in tale ambito, con la consorteria criminale di appartenenza, consentendo ai reclusi di continuare a impartire direttive all'esterno o di mantenere, anche dall'interno del carcere, il controllo sulle attività criminose dell'associazione (*cf.* Corte costituzionale, sentenza 17 giugno 2013, n. 143, in tema di colloqui con il difensore).

In particolare, il comma 2-*quater* dell'art. 41-bis, ordinanza penale, nel testo introdotto dalla legge n. 94 del 2009, volto a incidere drasticamente sulle possibilità di relazione dei detenuti, elenca una serie di misure specifiche «di elevata sicurezza interna ed esterna» finalizzate a «prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento» del detenuto o dell'internato, oltre che «contrastare con elementi di organizzazioni contrapposte, interazione con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate», le quali costituiscono il contenuto tipico e necessario del regime stesso (così Corte costituzionale, sentenza 8 febbraio 2017, n. 122).

Nel dettaglio, la citata disposizione prevede, con riferimento ai «rapporti tra il detenuto e l'esterno»: alla lettera *b*), limitazioni nel numero e nelle modalità di svolgimento dei colloqui e delle telefonate; alla lettera *c*), limitazioni nelle somme e nella quantità e tipologia dei beni che possono essere ricevuti dall'esterno; alla lettera *e*), limitazioni della



corrispondenza. Lo stesso comma 2-*quater* prevede, altresì, per quanto attiene ai «rapporti tra i detenuti»: alla lettera *d*) l'esclusione dalla partecipazione alle rappresentanze dei detenuti; alla lettera *f*), significative limitazioni sia nella permanenza all'aria aperta, sia nella cd. socialità, atteso che i c.d. «gruppi di socialità» non possono essere composti da più di quattro persone e che, come si è già osservato, devono essere adottate le necessarie misure per garantire «l'assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità» e per «scambiare oggetti», essendo ormai venuta meno la possibilità di «cuocere cibi» per effetto della sentenza 26 settembre 2018, n. 186 della Corte costituzionale (sulla quale *infra*).

6. Nondimeno, come la Corte costituzionale ha più volte ricordato, il regime differenziato previsto dall'art. 41-*bis*, ordinanza penale, soggiace a due limiti essenziali, aventi entrambi fondamento costituzionale.

6.1. Il primo di essi attiene alla congruità della misura applicata rispetto allo scopo che essa persegue.

La Corte costituzionale ha affermato che «non possono disporsi misure che per il loro contenuto non siano riconducibili alla concreta esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza, o siano palesemente inidonee o incongrue rispetto alle esigenze di ordine e di sicurezza che motivano il provvedimento. Mancando tale congruità, infatti, le misure in questione non risponderebbero più al fine per il quale la legge consente che esse siano adottate, ma acquisterebbero un significato diverso, divenendo ingiustificate deroghe all'ordinario regime carcerario, con una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale. Né tale funzione potrebbe essere alterata o forzata attribuendo alle misure disposte uno scopo «dimostrativo», volto cioè a privare una categoria di detenuti di quelle che vengono considerate o manifestazioni di «potere reale» e occasioni per aggregare intorno ad essi «consenso» traducibile in termini di potenzialità offensive criminali. Se è vero infatti che va combattuto in ogni modo il manifestarsi all'interno del carcere di forme di «potere» dei detenuti più forti o più facoltosi, suscettibili anche di rafforzare le organizzazioni criminali, è anche vero che ciò deve perseguirsi attraverso la definizione e l'applicazione rigorosa e imparziale delle regole del trattamento carcerario (...). Non potrebbe, per converso, considerarsi legittimo, a questo scopo, l'impiego di misure più restrittive nei confronti di singoli detenuti in funzione di semplice discriminazione negativa, non altrimenti giustificata, rispetto alle regole e ai diritti valevoli per tutti» (v. Corte costituzionale, sentenza 14 ottobre 1996, n. 351). E nella stessa prospettiva, si è affermata la legittimità del regime detentivo speciale nella misura in cui esso implichi «quelle sole restrizioni che siano concretamente idonee a prevenire tale pericolo» per la sicurezza pubblica (v. Corte costituzionale, sentenza 5 dicembre 1997, n. 376).

Anche successivamente alla introduzione della legge 15 luglio 2009, n. 94, la Corte costituzionale ha ribadito il principio secondo cui «non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza 17 giugno 2013, n. 143, in tema di colloqui difensivi).

Una esigenza, quella della congruità tra misura e scopo, che costituisce una declinazione del principio di proporzionalità, rispetto al quale la stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo richiede che le misure incidenti sulle libertà riconosciute dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo debbano, per poter essere considerate legittime, perseguire un fine legittimo; essere idonee rispetto all'obiettivo di tutela; risultare necessarie, non potendo essere disposte misure meno restrittive e parimenti idonee al conseguimento dello scopo; non realizzare un sacrificio eccessivo del diritto compresso.

E del resto non va dimenticato che lo stesso art. 41-*bis*, ordinanza penale, nel prevedere, al comma 2, che «la sospensione comporta le restrizioni necessarie per il soddisfacimento delle predette esigenze e per impedire i collegamenti con l'associazione», si omologa, espressamente, alla medesima prospettiva, considerando legittime, appunto, solo le limitazioni «necessarie», ovvero congrue rispetto allo scopo e, in ogni caso, proporzionate.

6.2. Il secondo limite attiene alla funzione rieducativa della pena e al divieto di pene contrarie al senso di umanità, sanciti dall'art. 27 della Costituzione.

Da tali principi, infatti, consegue che le restrizioni disposte ai sensi dell'art. 41-*bis*, comma 2, ordinanza penale non devono essere tali da vanificare completamente la necessaria finalità rieducativa della pena e da violare il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità (v. Corte costituzionale, sentenze 14 ottobre 1996, n. 351, 24 giugno 1993, n. 349 e 21 giugno 2018, n. 149), «verifica quest'ultima tanto più delicata trattandosi di misure che derogano al trattamento carcerario ordinario» (così, ancora, la citata sentenza n. 351 del 1996).

7. Se, come sopra argomentato, la disciplina dettata dall'art. 41-*bis*, ordinanza penale rinviene specifici limiti costituzionali in ordine alla possibilità di disporre misure che non siano riconducibili alla concreta esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza o che siano palesemente inidonee o incongrue rispetto alle esigenze di ordine e di sicurezza che motivano il provvedimento, deve conseguentemente ritenersi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), ordinanza penale in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione.



7.1. Con riferimento al solo primo parametro, infatti, mentre la previsione secondo cui l'amministrazione penitenziaria deve assicurare il divieto assoluto di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità appare effettivamente funzionale a garantire gli obiettivi di prevenzione della misura (v. sezione 7, n. 378 del 29 maggio 2014, dep. 2015, Piromalli, Rv. 261890, che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame, in quanto finalizzata a evitare dinamiche relazionali, tra detenuti per delitti di criminalità organizzata, che potrebbero agevolare logiche associative aggreganti tra esponenti dello stesso sodalizio o, all'opposto, contrapposizioni conflittuali nei confronti di gruppi avversi), l'ulteriore disposizione, concernente il divieto di scambio di oggetti, che il ricordato enunciato normativo riferisce, indifferentemente, a tutti gli altri ristretti, ancorché appartenenti al medesimo gruppo di socialità, non può, invece, ritenersi funzionale a fronteggiare alcun pericolo per la sicurezza pubblica, assumendo «una portata meramente afflittiva».

Mentre nel primo caso, infatti, lo scambio di oggetti potrebbe consentire di veicolare informazioni tra soggetti che, in quanto assegnati a differenti gruppi di socialità, l'amministrazione ha ritenuto, sulla base di una valutazione in concreto, non debbano essere ammessi a comunicare proprio per interrompere ogni forma di relazione e per ovviare al pericolo della circolazione di determinate conoscenze, nella seconda ipotesi tale essenziale esigenza è, per definizione, inesistente, dal momento che proprio la comune appartenenza al medesimo gruppo consentirebbe, a monte, lo scambio di qualunque contenuto informativo; e ciò senza dover ricorrere, appunto, allo scambio di oggetti.

Né potrebbe ritenersi che il divieto di scambio di oggetti possa giustificarsi in rapporto alla necessità di impedire che taluno dei soggetti del sinallagma possa, attraverso tale operazione, acquisire una posizione di supremazia nel contesto penitenziario. Come puntualmente argomentato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 186 del 2018, infatti, il manifestarsi, all'interno del carcere, di forme di «potere» dei detenuti più forti o più facoltosi, suscettibili anche di rafforzare le organizzazioni criminali, deve essere impedito «attraverso la definizione e l'applicazione rigorosa e imparziale delle regole del trattamento carcerario [...]»; e «non potrebbe, per converso, considerarsi legittimo, a questo scopo, l'impiego di misure più restrittive nei confronti di singoli detenuti in funzione di semplice discriminazione negativa, non altrimenti giustificata, rispetto alle regole e ai diritti valevoli per tutti» (così già la sentenza n. 351 del 1996). Inoltre, il riferimento alla necessità di contrastare attraverso regole dal sapore dimostrativo forme di «potere reale» dei detenuti rivela ulteriormente la propria palese incongruità, se concretamente riferito al particolare divieto in esame, in rapporto al fatto che già la regola generale, posta dall'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà), consente la cessione o lo scambio unicamente di beni di «modico valore». Beni che, nel caso di specie, consistevano in generi alimentari (zucchero, caffè *et similia*) o, comunque, di prima necessità (per l'igiene personale o la pulizia della cella) inviati dall'esterno, e quindi ulteriormente limitati *ex art. 41-bis*, comma 2-*quater*, lettera c), o acquistati al cd, sopravvitto, sicché la possibilità di un utilizzo di beni di rilevante valore quale «mezzo improprio di scambio» doveva ritenersi esclusa in radice; e risultando del tutto improbabile, in ogni caso, che il perpetuarsi delle gerarchie criminali all'interno del carcere possa realizzarsi attraverso lo scambio di caffè o sapone, peraltro nei contenuti limiti quantitativi già previsti dai vigenti regolamenti (*cf.*, ancora, quanto osservato da Corte costituzionale, sentenza n. 186 del 2018 in relazione al consumo di cibi di lusso).

Pertanto, già sotto tale primo aspetto, non può ritenersi manifestamente infondato il dubbio che il divieto di scambiare oggetti tra detenuti sottoposti al regime differenziato, ma appartenenti al medesimo gruppo di socialità, configuri una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai ristretti in regime ordinario e una irragionevole limitazione dal significato inutilmente vessatorio.

7.2. Quanto, poi, all'art. 27, anche in relazione all'art. 3, della Costituzione, dal momento che, come ricordato, il principio del finalismo rieducativo non può essere obliterato e che le limitazioni al regime penitenziario ordinario non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità, il divieto di cedere e/o scambiare oggetti di modico valore tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità configura un *vulnus* ai principi affermati dal richiamato parametro costituzionale e al divieto di un trattamento irragionevolmente differenziato.

Infatti, proprio la previsione secondo cui «l'assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità» comporta, a *contrariis*, che anche ai detenuti e agli internati sottoposti al regime differenziato deve essere riconosciuto, così come ai detenuti e agli internati «comuni», un diritto alla socialità, il quale costituisce, a sua volta, esplicazione del diritto al trattamento rieducativo. E una volta stabilito che il diritto alla socialità debba essere esercitato nell'ambito di un gruppo di ristretti, selezionato dall'amministrazione penitenziaria in ragione della ricordata necessità di impedire il mantenimento dei legami con il gruppo criminale di provenienza, la ulteriore limitazione conseguente all'applicazione del divieto di cui si discute, che impedisca anche quelle forme «minime» di socialità che si estrinsecano nello scambio di oggetti di scarso valore e di immediata utilità o di generi alimentari tra persone che si frequentano «senza filtri» ogni giorno e in una prospettiva di normalità di rapporti interpersonali, finisce per realizzare una



non consentita limitazione ai principi del finalismo rieducativo e del divieto di trattamenti degradanti. Degradazione che si ha ogni volta che il detenuto/internato, sottoposto a misure ingiustificatamente afflittive, vede strumentalizzata la propria umanità per finalità di politica criminale del tutto distoniche rispetto alle specifiche finalità di sicurezza perseguite dal regime differenziato, con una ingiustificata differenziazione della relativa disciplina penitenziaria.

8. Osserva, poi, il Collegio che la prospetta questione di legittimità costituzionale deve ritenersi rilevante in ragione degli evidenti effetti che l'eventuale declaratoria di incostituzionalità, sia pure *in parte qua*, dell'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera *f*), ordinanza penale, produrrebbe sul procedimento in corso. Ciò in quanto l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata farebbe venire meno la base legale degli atti dell'amministrazione penitenziaria in relazione ai quali è stato proposto il reclamo (e segnatamente dell'ordine di servizio 15 marzo 2015, ma anche della circolare n. 3676/6126 del D.A.P. in data 1° ottobre 2017, successivamente intervenuta, che ha costituito un ulteriore determinazione amministrativa incidente sulla posizione soggettiva del detenuto reclamante), sicché tali atti diventerebbero illegittimi, con ovvie conseguenze sul merito della questione devoluta con l'impugnazione presentata dal Ministero ricorrente. Infatti, il venir meno della limitazione prevista dalla disposizione in esame per i detenuti sottoposti al regime differenziato determinerebbe il riespandersi, anche per tale categoria di reclusi, delle previsioni generali legate al diritto alla socialità quale momento essenziale del trattamento penitenziario (articoli 1, ordinanza penale) e alla facoltà di cedere «oggetti di modico valore» accordata a detenuti e internati dall'art. 15, comma 2, del regolamento di esecuzione; sicché anche per i reclusi sottoposti al regime previsto dall'art. 41-bis, ordinanza penale, diventerebbe esperibile il reclamo previsto, per il caso della lesione di diritti soggettivi, dal combinato disposto degli articoli 35-bis, comma 3, e 69, comma 6, lettera *b*) e 69, ordinanza penale, nella versione risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 3, comma 1, lettere *b*) e *i*), numero 2), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 10 - in virtù dei quali il magistrato di sorveglianza, se accerta la sussistenza e l'attualità del pregiudizio, ordina all'amministrazione penitenziaria di porvi rimedio entro un determinato termine.

Va, infatti, ribadito che sebbene il comma 2-*sexies* dell'art. 41-bis, ordinanza penale abbia limitato il sindacato giurisdizionale sul regime detentivo speciale alla verifica della sussistenza dei presupposti applicativi, deve comunque ritenersi esperibile un controllo giudiziale sul contenuto dell'atto (così Corte costituzionale, sentenza 28 maggio 2010, n. 190), oggi esercitabile attraverso lo strumento del reclamo di cui all'art. 35-bis ordinanza penale.

9. Alla luce delle considerazioni che precedono, deve ritenersi rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera *f*), legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 2, comma 25, lettera *f*), numero 3), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui prevede che siano adottate tutte le necessarie misure di sicurezza volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di scambiare oggetti per i detenuti in regime differenziato appartenenti al medesimo gruppo di socialità.

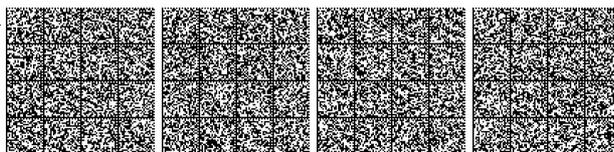
P. Q. M.

*Visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3 e 27 Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera *f*), legge n. 354 del 1975, nella parte in cui prevede che siano adottate tutte le necessarie misure di sicurezza volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di scambiare oggetti per i detenuti in regime differenziato appartenenti al medesimo gruppo di socialità. Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso. Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Ministero ricorrente, a G.G., al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in data 29 maggio 2019

Il Presidente: IASILLO

Il consigliere estensore: RENOLDI



N. 223

*Ordinanza del 23 ottobre 2019 della Corte di cassazione
sul reclamo proposto da Ministero della giustizia contro G. C.*

Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Adozione di tutte le misure di sicurezza volte a garantire che sia assicurata l'assoluta impossibilità di scambiare oggetti per i detenuti in regime differenziato appartenenti al medesimo gruppo di socialità.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*).

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

Adriano Iasillo - Presidente
Teresa Liuni
Giuseppe Santalucia
Stefano Aprile
Carlo Renoldi - relatore

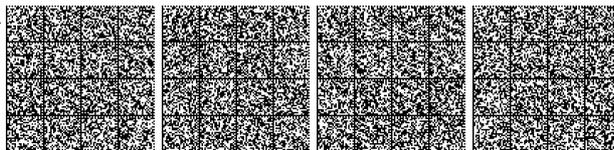
ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto dal Ministero della giustizia nel procedimento nei confronti di G. C., nato a il, avverso l'ordinanza n. 1105/2018 del Tribunale di sorveglianza di Perugia in data 19 settembre 2018;

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;
udita la relazione svolta dal consigliere Carlo Renoldi;

letta la requisitoria del Pubblico ministero, in persona del sostituto procuratore generale Roberto Aniello, che ha concluso sollecitando l'annullamento dell'ordinanza impugnata, con rinvio, per nuove esame, allo stesso ufficio.

RITENUTO IN FATTO

1. C. G. sottoposto nella Casa circondariale di al regime differenziato previsto dall'articolo 41-*bis*, legge 26 luglio 1975, n. 354 (di seguito indicata come Ord. pen.), aveva proposto reclamo, ai sensi dell'articolo 35-*bis* Ord. pen., davanti al Magistrato di sorveglianza di Spoleto, avverso l'ordine di servizio n. 40 del 22 dicembre 2017 con il quale la direzione dell'Istituto penitenziario aveva preannunciato che a seguito della entrata in vigore della legge 15 luglio 2009, n. 94 (e in conformità dell'articolo 4 della Circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria n. 3676/6126), a decorrere dal 15 gennaio 2018 doveva ritenersi vietato, ai sensi dell'articolo 2, comma 25, lettera *f*), numero 3, che aveva modificato l'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), Ord. pen., lo scambio di oggetti di qualunque genere, quand'anche realizzato tra detenuti appartenenti al medesimo "gruppo di socialità". Secondo il reclamante, infatti, il predetto ordine di servizio avrebbe applicato il divieto di scambio di oggetti anche dai generi alimentari provenienti dai consueti canali (pacco famiglia, acquisti effettuati attraverso il circuito interno dell'Istituto penitenziario in base al cd. mod. 72), benché tale categoria di oggetti fosse destinataria di una disciplina specifica da parte del Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario; e benché da tale scambio non potesse derivare alcun rischio per le finalità previste dall'articolo 41-*bis* Ord. pen., considerato che i detenuti interessati, appartenendo al medesimo gruppo, erano già stati ammessi a fruire in comune la cd. socialità. Per questa ragione, G. C. aveva chiesto di essere ammesso, come già in passato, a scambiare, con i ristretti appartenenti al suo gruppo di socialità, generi alimentari e oggetti destinati all'igiene personale (saponette, bagno schiuma ecc.) o alla pulizia della stanza detentiva (detergenti), ovvero casalinghi (tovaglioli ecc.).



2. Con ordinanza n. 585/2018 in data 27 marzo 2018, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto accolse il reclamo, disponendo che la Direzione della Casa circondariale di _____, previa disapplicazione delle relative circolari dell'Amministrazione penitenziaria, adottasse un ordine di servizio conforme alle direttive impartite dallo stesso Magistrato di sorveglianza.

Nel dettaglio, la prima ordinanza, dopo avere richiamato la previsione dell'articolo 41-bis, comma 2-*quater*, lettera *f*), Ord. Pen., costituente la base normativa sia dell'articolo 4 della circolare 2 ottobre 2017 del D.A.P., sia dell'ordine di servizio della Casa circondariale di _____ oggetto del reclamo, richiamò la giurisprudenza della Corte di cassazione che aveva ritenuto l'applicabilità del divieto di scambio di oggetti a tutti i detenuti sottoposti al regime differenziato, anche se appartenenti al medesimo gruppo di socialità. Quindi, il primo Giudice osservò che tale lettura del dato normativo doveva ritenersi in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, pervenendo, attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in esame, a circoscrivere il divieto in questione ai soli ristretti appartenenti a diversi gruppi di socialità.

Nel dettaglio, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto osservò che l'articolo 15, comma 2, del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà) consente la cessione, tra detenuti e internati, di oggetti di modico valore, quale estrinsecazione del più generale principio del trattamento rieducativo posto dall'articolo 1 Ord. pen., che favorisce momenti di socialità sia nei rapporti con l'esterno, sia tra persone ristrette, tra le quali lo "scambio" di oggetti costituirebbe un residuo di socialità minima, estrinsecantesi nella reciproca offerta di un prodotto alimentare, di pentolame o di altra di oggettistica di modesto valore e di utilità immediata, in una prospettiva di normalità di rapporti tra persone che condividono una "porzione di vita". Secondo il primo Giudice, inoltre, il regime dettato dall'articolo 41-bis Ord. pen. sarebbe giustificato dalla necessità di recidere i collegamenti tra il detenuto e l'internato e l'associazione criminale, terroristica o eversiva di appartenenza, attraverso la sospensione delle regole del trattamento e degli istituti che possono porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza, con esclusione delle limitazioni non funzionali a soddisfare le predette esigenze. Ora, avendo gli "scambi" consentiti dall'articolo 15 del cd. Regolamento di esecuzione ad oggetto esclusivamente beni di modico valore, si da non consentire "posizioni di supremazia" infragruppo, e, soprattutto, incontrandosi i detenuti del medesimo gruppo di socialità per due ore al giorno, condividendo l'uscita all'aperto e la apposita saletta, senza possibilità di ascolto dei loro contatti da parte dell'Amministrazione penitenziaria, nessun pericolo per l'ordine e la sicurezza sarebbe potuto derivare dallo scambio di siffatti oggetti o, addirittura, di generi alimentari. Su tali premesse, il primo Giudice sottolineò il carattere meramente vessatorio del divieto, tale da determinare una disparità di trattamento irragionevole tra detenuti ordinari e detenuti sottoposti al regime differenziato, in contrasto con i principi più volte affermati dalla giurisprudenza costituzionale, che imporrebbero di circoscrivere la compressione dei diritti dei detenuti soltanto quando ciò sia funzionale all'obiettivo, proprio del regime differenziato, di escludere i contatti con il gruppo criminale di riferimento.

3. Avverso il provvedimento di accoglimento propose reclamo, ai sensi dell'articolo 35-bis Ord. pen., il Ministro della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, chiedendo l'annullamento della ordinanza impugnata. Secondo quanto dedotto dal reclamante, il divieto di scambio di generi alimentari "infragruppo" non realizzerebbe alcuna lesione del diritto dei detenuti sottoposti al regime dell'articolo 41-bis a fruire di una minima socialità con i compagni e risponderebbe alla *ratio legis* di impedire posizioni di predominio tra i detenuti, evitando, in modo assoluto, che vengano occultati beni, oggetti, messaggi diretti a mantenere i contatti con il sodalizio criminale.

3.1. Con ordinanza n. 1105/2018 in data 19 settembre 2018, il Tribunale di sorveglianza di Perugia rigettò il reclamo proposto dal Ministero impugnante, condividendo il percorso argomentativo posto a base della ordinanza censurata.

Secondo il Collegio di secondo grado, infatti, l'articolo 41-bis, comma 2-*quater*, lettera *f*), Ord. pen., ove interpretato nella direzione indicata dall'Amministrazione penitenziaria, sarebbe stato in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, essendo evidente come lo scambio di oggetti di modico valore, quali i generi alimentari pervenuti attraverso il circuito interno dell'istituto o con il cd. pacco famiglia, non potesse recare alcun *vulnus* alle esigenze sottese al regime differenziato; tanto più che gli scambi, quando ancora autorizzati, non avevano mai previsto la *traditio* diretta del bene tra un detenuto e l'altro, essendo inibito ai reclusi di portare con sé degli oggetti all'uscita della stanza detentiva, con le modeste deroghe (bottiglietta d'acqua, pacchetto di fazzoletti di carta ecc.) previste dall'articolo 11.2 della circolare dei 2 ottobre 2017 e sussistendo, in ogni caso, il filtro del controllo visivo quale ulteriore meccanismo a presidio di eventuali comunicazioni fraudolente.

4. Avverso l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Perugia ha proposto ricorso per cassazione il Ministero della giustizia per mezzo dell'Avvocatura dello Stato, deducendo, con un unico motivo di impugnazione, di seguito enunciato nei limiti strettamente necessari per la motivazione ex articolo 173 disp. att. cod. proc. pen., la inosservanza o erronea applicazione della legge penale in relazione agli articoli 35-bis e 41-bis Ord. pen.. In particolare, il ricorrente lamenta, ai sensi dell'articolo 606, comma 1, lettera *b*), cod. proc. pen., che i Giudici di merito abbiano fornito una



interpretazione contraria all'inequivoco tenore letterale della citata lettera *f*) dell'articolo 41-*bis*, che secondo quanto confermato dalla giurisprudenza di legittimità non consentirebbe di superare il divieto di scambio di oggetti anche tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità, avuto riguardo alla lettera della disposizione, "chiarissima nello statuire che solo il divieto di comunicazione ammette deroga all'interno del medesimo gruppo di socialità". Una diversità di regime che si giustificerebbe in quanto, mentre da un lato "sarebbe contraddittorio comporre dei gruppi di socialità e poi impedire ai loro componenti di comunicare", dall'altro lato lo scambio di oggetti non sarebbe "così essenziale alla socializzazione come il comunicare", rendendo "il divieto di scambio di oggetti (...) congruo e plausibile" nell'ambito del "bilanciamento tra l'interesse alla socializzazione del detenuto e l'interesse (fondante il regime del 41-*bis*) ad arginare flussi informativi tra detenuti in regime speciale".

Secondo il ricorrente, inoltre, l'inequivoco tenore letterale della legge e la sua solida ragione giustificativa escluderebbero la necessità dell'interpretazione *secundum constitutionem* operata dai Giudici di merito, i quali avrebbero coniato una disposizione sostanzialmente contraria alla volontà espressa dal legislatore.

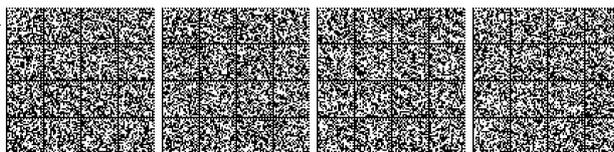
Né alcuna censura potrebbe essere operata sul piano della legittimità costituzionale del divieto in questione, non essendo stati valicati i limiti posti dalla Corte costituzionale all'applicabilità del regime di cui all'articolo 41-*bis*, comma 2, Ord. pen., individuati, in primo luogo, nella "congruità della misura rispetto allo scopo", ovvero nella corrispondenza funzionale tra la sospensione di regole e istituti previsti dall'ordinamento penitenziario e le esigenze di ordine e sicurezza; e, in secondo luogo, nella "funzione rieducativa della pena" e nel "divieto di pene contrarie al senso di umanità" ai sensi dell'articolo 27 della Costituzione. Infatti, con riferimento alle restrizioni tipizzate dallo stesso legislatore, quali quelle contenute nelle lettere da *b*) a *f*) del comma 2 dell'articolo 41-*bis*, il legislatore avrebbe effettuato, a monte, la relativa valutazione, mediante il bilanciamento tra le esigenze di prevenzione e la tutela dei diritti fondamentali.

4. In data 13/5/2019, è pervenuta in Cancelleria la requisitoria scritta del Procuratore generale presso questa Corte, con la quale è stato chiesto l'accoglimento del ricorso e il conseguente annullamento, con rinvio, dell'ordinanza impugnata. Secondo il Procuratore generale, invero, le circolari ministeriali che prevedono il divieto di scambiare oggetti e generi alimentari per i detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* Ord. pen. farebbero puntuale applicazione della disposizione contenuta nel comma 2-*quater*, lettera *f*) del predetto articolo. Una disposizione, questa, che i Giudici di merito avrebbero sottoposto a una interpretazione costituzionalmente orientata in relazione all'articolo 3 della Carta fondamentale, giungendo, tuttavia, a una sua sostanziale disapplicazione, essendo essi pervenuti a una "lettura" del dato normativa incompatibile con la sua formulazione espressa, secondo l'esegesi offerta dalla Corte di cassazione, Sezione Prima, con la sentenza n. 5977 del 2017 e con altre successive pronunce. E in questo modo, i Giudici di sorveglianza si sarebbero sostanzialmente sostituiti alla Corte costituzionale.

Sotto altro profilo, il Procuratore generale opina che la tesi del contrasto tra la norma primaria e i principi costituzionali non sia fondata nel merito. Secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 149 del 2018, che ha dichiarato illegittimo il divieto di cuocere cibi stabilito dall'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), Ord. pen., la *ratio* della disciplina in materia potrebbe "essere scorta nella necessità di contrastare l'eventuale crescita di potere e prestigio criminale del detenuto all'interno del carcere", misurabile anche attraverso la disponibilità di generi alimentari "di lusso"; una finalità rispetto alla quale il divieto di cuocere cibi sarebbe stato incongruo e, dunque, privo di ragionevole giustificazione, risultando quindi una restrizione esclusivamente discriminatoria, come tale in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione. Viceversa, il divieto di scambio di oggetti avrebbe la finalità di prevenire la instaurazione o il mantenimento di dinamiche relazionali tra appartenenti alla criminalità organizzata tali da "agevolare logiche associative tra esponenti dello stesso sodalizio", quali, in particolare, la crescita di "potere" e di prestigio criminale del detenuto all'interno del carcere, con la conseguente possibilità di aggregare un consenso traducibile in termini di potenzialità offensive criminali. Una evenienza, questa, che non potrebbe essere scalfita dal fatto che lo scambio di oggetti consentito, secondo la previsione generale dell'articolo 15, comma 2, del Regolamento di esecuzione, sia soltanto quello relativo a beni di "modico valore", atteso che, nelle relazioni interpersonali fra appartenenti a un sodalizio mafioso, non assumerebbe rilievo il valore degli oggetti scambiati, quanto piuttosto la reciproca posizione tra i soggetti dello scambio e il numero delle dazioni. Di conseguenza, il divieto in questione non sarebbe discriminatorio, essendo fondato sull'esigenza di evitare il perpetuarsi, all'interno del carcere, dei rapporti di supremazia e di sudditanza reciproca caratterizzanti le gerarchie interne all'associazione mafiosa.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Rileva il Collegio che deve essere sollevata d'ufficio, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), della legge n. 354 del 1975.



2. L'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), Ord. pen., prevede l'adozione di "tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata l'assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti e cuocere cibi".

Secondo l'interpretazione di tale disposizione che è stata offerta dalla giurisprudenza di legittimità, «tenendo conto del significato e della connessione delle parole e dei segni grafici utilizzati, nonché del senso logico del testo», deve ritenersi, «soprattutto in considerazione dell'inserimento del segno di interpunzione della virgola fra le parole "socialità" e "scambiare", (...) che, nel periodo sintattico in esame, le varie proposizioni riferite a comportamenti dei detenuti, in ordine ai quali va perseguita la "assoluta impossibilità" di realizzazione, siano costituiti, per un verso, dalla comunicazione fra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità e, per altro verso, dallo scambio di oggetti e dalla cottura di cibi». Diversamente, infatti, «la disposizione avrebbe contemplato "la assoluta impossibilità di comunicare e scambiare oggetti tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, e di cuocere cibi"». Pertanto, il perseguimento della "assoluta impossibilità" deve ritenersi «riferito alle comunicazioni fra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, con l'ovvia conseguenza che non è richiesto di impedire in modo così radicale le comunicazioni fra i detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità»; mentre «la necessità di assicurare la "assoluta impossibilità" dello scambio di oggetti riguarda tutti gli scambi fra detenuti, e non è limitata ai soli scambi fra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità» (così Sez. 1, n. 5977 del 13 luglio 2016, dep. 2017, Guarino, Rv. 269185).

4. L'orientamento interpretativo testé riassunto, ribadito in diverse pronunce della Corte di legittimità (Sez. 1, n. 29301 del 18/4/2019, Cammarata, non massimata; Sez. 1, n. 29300 del 18/4/2019, Riina, non massimata; Sez. 1, n. 4993 del 20/7/2017, dep. 2018, Attanasio, non massimata), parrebbe coerente con il dato testuale e, in tesi, sintonico rispetto a una *ratio legis* ispirata a istanze di particolare rigore, connesse alla notevole caratura criminale dei detenuti che sono sottoposti al regime differenziato. E a fronte di una formulazione dell'enunciato normativo che sembrerebbe chiara nel suo significato precettivo, l'interprete non potrebbe pervenire, come osservato dal Ministero ricorrente, a un epilogo esegetico di significato opposto a quello fatto palese dal significato delle parole che quell'enunciato compongono.

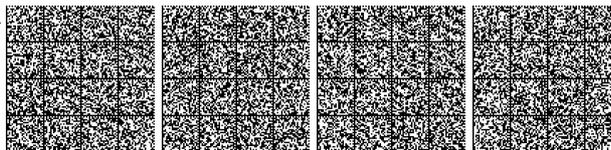
Nondimeno, compito dell'interprete è anche quello di verificare la compatibilità costituzionale delle disposizioni di legge non suscettibili, senza forzature ermeneutiche, di assumere un differente significato normativo e, se del caso, di investire l'unico Organo che, nel sistema vigente, è chiamato a vagliarne la legittimità costituzionale. Una verifica che, nel caso di specie, impone di ritenere non manifestamente infondata, oltre che indiscutibilmente rilevante, la questione di costituzionalità della norma in questione, quantomeno nella specifica ipotesi, qui in rilievo, del divieto di scambio di oggetti tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità.

5. Giova ricordare, in premessa, che la funzione della sospensione del regime penitenziario ordinario prevista dall'articolo 41-*bis* Ord. pen., deve essere individuata, secondo quanto più volte sottolineato dalla Corte costituzionale, nella necessità di rescindere i collegamenti ancora attuali sia tra i detenuti che appartengano a determinate organizzazioni criminali, sia tra gli stessi e gli altri componenti del sodalizio che si trovano in libertà.

Tale obiettivo è perseguito mediante la previsione di una serie di significative restrizioni a quegli istituti dell'ordinamento penitenziario i quali, ordinariamente rivolti a favorire il reinserimento sociale dei detenuti, sono tuttavia suscettibili di favorire il mantenimento dei contatti con l'ambiente esterno (v. Corte costituzionale, sentenza 26 novembre 1997, n. 376; ordinanze 17 novembre 2004, n. 417 e 7 aprile 1998, n. 192) e, in tale ambito, con la consorteria criminale di appartenenza, consentendo ai reclusi di continuare a impartire direttive all'esterno o di mantenere, anche dall'interno del carcere, il controllo sulle attività criminose dell'associazione (*cf.* Corte costituzionale, sentenza 17 giugno 2013, n. 143, in tema di colloqui con il difensore).

In particolare, il comma 2-*quater* dell'articolo 41-*bis* Ord. pen., nel testo introdotto dalla legge n. 94 del 2009, volto a incidere drasticamente sulle possibilità di relazione dei detenuti, elenca una serie di misure specifiche « di elevata sicurezza interna ed esterna» finalizzate a «prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento» del detenuto o dell'internato, oltre che «contrastare con elementi di organizzazioni contrapposte, interazione con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate», le quali costituiscono il contenuto tipico e necessario del regime stesso (così Corte costituzionale, sentenza 8 febbraio 2017, n. 122).

Nel dettaglio, la citata disposizione prevede, con riferimento ai "rapporti tra il detenuto e l'esterno": alla lettera *b*), limitazioni nel numero e nelle modalità di svolgimento dei colloqui e delle telefonate; alla lettera *c*), limitazioni nelle somme e nella quantità e tipologia dei beni che possono essere ricevuti dall'esterno; alla lettera *e*), limitazioni della corrispondenza. Lo stesso comma 2-*quater* prevede, altresì, per quanto attiene ai "rapporti tra i detenuti": alla lettera *d*) l'esclusione dalla partecipazione alle rappresentanze dei detenuti; alla lettera *f*); significative limitazioni sia nella permanenza all'aria aperta, sia nella cd. socialità, atteso che i c.d. "gruppi di socialità" non possono essere composti da più di quattro persone e che, come si è già osservato, devono essere adottate le necessarie misure per garantire "l'assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità" e per "scambiare oggetti",



essendo ormai venuta meno la possibilità di “cuocere cibi” per effetto della sentenza 26 settembre 2018, n. 186 della Corte costituzionale (sulla quale *infra*).

6. Nondimeno, come la Corte costituzionale ha più volte ricordato, il regime differenziato previsto dall'articolo 41-*bis* Ord. pen., soggiace a due limiti essenziali, aventi entrambi fondamento costituzionale.

6.1. Il primo di essi attiene alla congruità della misura applicata rispetto allo scopo che essa persegue.

La Corte costituzionale ha affermato che «non possono disporsi misure che per il loro contenuto non siano riconducibili alla concreta esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza, o siano palesemente inidonee o incongrue rispetto alle esigenze di ordine e di sicurezza che motivano il provvedimento. Mancando tale congruità, infatti, le misure in questione non risponderebbero più al fine per il quale la legge consente che esse siano adottate, ma acquisterebbero un significato diverso, divenendo ingiustificate deroghe all'ordinario regime carcerario, con una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale. Né tale funzione potrebbe essere alterata o forzata attribuendo alle misure disposte uno scopo “dimostrativo”, volto cioè a privare una categoria di detenuti di quelle che vengono considerate o manifestazioni di “potere reale” e occasioni per aggregare intorno ad essi “consenso” traducibile in termini di potenzialità offensive criminali. Se è vero infatti che va combattuto in ogni modo il manifestarsi all'interno del carcere di forme di “potere” dei detenuti più forti o più facoltosi, suscettibili anche di rafforzare le organizzazioni criminali, è anche vero che ciò deve perseguirsi attraverso la definizione e l'applicazione rigorosa e imparziale delle regole del trattamento carcerario (...). Non potrebbe, per converso, considerarsi legittimo, a questo scopo, l'impiego di misure più restrittive nei confronti di singoli detenuti in funzione di semplice discriminazione negativa, non altrimenti giustificata, rispetto alle regole e ai diritti valevoli per tutti» (v. Corte costituzionale, sentenza 14 ottobre 1996, n. 351). E nella stessa prospettiva, si è affermata la legittimità del regime detentivo speciale nella misura in cui esso implichi “quelle sole restrizioni che siano concretamente idonee a prevenire tale pericolo” per la sicurezza pubblica (v. Corte costituzionale, sentenza 5 dicembre 1997, n. 376).

Anche successivamente alla introduzione della legge 15 luglio 2009, n. 94, la Corte costituzionale ha ribadito il principio secondo cui «non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza 17 giugno 2013, n. 143, in tema di colloqui difensivi).

Una esigenza, quella della congruità tra misura e scopo, che costituisce una declinazione del principio di proporzionalità, rispetto al quale la stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo richiede che le misure incidenti sulle libertà riconosciute dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo debbano, per poter essere considerate legittime, perseguire un fine legittimo; essere idonee rispetto all'obiettivo di tutela; risultare necessarie, non potendo essere disposte misure meno restrittive e parimenti idonee al conseguimento dello scopo; non realizzare un sacrificio eccessivo del diritto compresso.

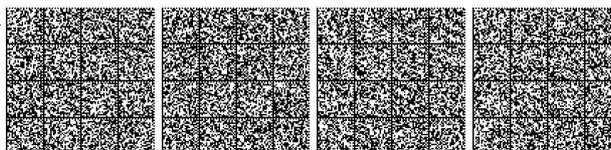
E del resto non va dimenticato che lo stesso articolo 41-*bis* Ord. pen., nel prevedere, al comma 2, che “la sospensione comporta le restrizioni necessarie per il soddisfacimento delle predette esigenze e per impedire i collegamenti con l'associazione”, si omologa, espressamente, alla medesima prospettiva, considerando legittime, appunto, solo le limitazioni “necessarie”, ovvero congrue rispetto allo scopo e, in ogni caso, proporzionate.

6.2. Il secondo limite attiene alla funzione rieducativa della pena e al divieto di pene contrarie al senso di umanità, sanciti dall'articolo 27 della Costituzione.

Da tali principi, infatti, consegue che le restrizioni disposte ai sensi dell'articolo 41-*bis*, comma 2, Ord. pen. non devono essere tali da vanificare completamente la necessaria finalità rieducativa della pena e da violare divieto di trattamenti contrari al senso di umanità (v. Corte costituzionale, sentenze 14 ottobre 1996, n. 351, 24 giugno 1993, n. 349 e 21 giugno 2018, n. 149), «verifica quest'ultima tanto più delicata trattandosi di misure che derogano al trattamento carcerario ordinario» (così, ancora, la citata sentenza n. 351 del 1996).

7. Se, come sopra argomentato, la disciplina dettata dall'articolo 41-*bis* Ord. pen. rinviene specifici limiti costituzionali in ordine alla possibilità di disporre misure che non siano riconducibili alla concreta esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza o che siano palesemente inidonee o incongrue rispetto alle esigenze di ordine e di sicurezza che motivano il provvedimento, deve conseguentemente ritenersi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), Ord. pen. in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione.

7.1. Con riferimento al solo primo parametro, infatti, mentre la previsione secondo cui l'Amministrazione penitenziaria deve assicurare il divieto assoluto di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità appare effettivamente funzionale a garantire gli obiettivi di prevenzione della misura (v. Sez. 7, n. 378 del 29/5/2014, dep. 2015, Piromani, Rv. 261890, che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame, in quanto finalizzata a evitare dinamiche relazionali, tra detenuti per delitti di criminalità organizzata, che potrebbero agevolare logiche associative aggreganti tra esponenti dello stesso sodalizio o, all'opposto, contrapposizioni conflittuali nei confronti di gruppi avversi), l'ulteriore disposizione, concernente il divieto di scambio di



oggetti, che il ricordato enunciato normativa riferisce, indifferentemente, a tutti gli altri ristretti, ancorché appartenenti al medesimo gruppo di socialità, non può, invece, ritenersi funzionale a fronteggiare alcun pericolo per la sicurezza pubblica, assumendo “una portata meramente afflittiva”.

Mentre nel primo caso, infatti, lo scambio di oggetti potrebbe consentire di veicolare informazioni tra soggetti che, in quanto assegnati a differenti gruppi di socialità, l'Amministrazione ha ritenuto, sulla base di una valutazione in concreto, non debbano essere ammessi a comunicare proprio per interrompere ogni forma di relazione e per ovviare al pericolo della circolazione di determinate conoscenze, nella seconda ipotesi tale essenziale esigenza è, per definizione, inesistente, dal momento che propria la comune appartenenza al medesimo gruppo consentirebbe, a monte, lo scambio di qualunque contenuto informativo; e ciò senza dover ricorrere, appunto, allo scambio di oggetti. Fermo restando che, secondo l'accertamento “in fatto” compiuto, nella specie, dal Magistrato di sorveglianza, le procedure interne all'istituto penitenziario avevano sempre previsto che i beni oggetto di scambio venissero, comunque, sottoposti al filtro del personale penitenziario, non essendo mai stata consentita la consegna diretta del bene da un detenuto all'altro ed essendo inibito ai reclusi di portare oggetti con sé in uscita della stanza detentiva; e che, in ogni caso, il controllo visivo da parte degli operatori aveva, sempre, costituito un adeguato “presidio” rispetto al rischio di “eventuali comunicazioni fraudolente”.

Sotto altro profilo, non potrebbe neppure ritenersi, diversamente da quanto argomentato dal Procuratore generale in sede di requisitoria scritta, che il divieto di scambio possa giustificarsi in rapporto alla necessità di impedire che uno dei soggetti del sinallagma possa, attraverso tale operazione, acquisire una posizione di supremazia nel contesto penitenziario. Come puntualmente argomentato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 186 del 2018, infatti, il manifestarsi, all'interno del carcere, di forme di “potere” dei detenuti più forti o più facoltosi, suscettibili anche di rafforzare le organizzazioni criminali, deve essere impedito «attraverso la definizione e l'applicazione rigorosa e imparziale delle regole del trattamento carcerario [...]»; e «non potrebbe, per converso, considerarsi legittimo, a questo scopo, l'impiego di misure più restrittive nei confronti di singoli detenuti in funzione di semplice discriminazione negativa, non altrimenti giustificata, rispetto alle regole e ai diritti valevoli per tutti» (così già la sentenza n. 351 del 1996). Inoltre, il riferimento alla necessità di contrastare attraverso regole dal sapore dimostrativo forme di “potere reale” dei detenuti rivela ulteriormente la propria palese incongruità, se concretamente riferito al particolare divieto in esame, in rapporto al fatto che già la regola generale, posta dall'articolo 15 del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà), consente la cessione o lo scambio unicamente di beni di “modico valore”. Beni che, nel caso di specie, consistevano in generi alimentari (zucchero, caffè *et similia*) o, comunque, di prima necessità (per l'igiene personale o la pulizia della cella) inviati dall'esterno, e quindi ulteriormente limitati ex articolo 41-bis, comma 2-*quater*, lettera c), o acquistati al cd. sopravvitto, sicché la possibilità di un utilizzo di beni di rilevante valore quale “mezzo improprio di scambio” doveva ritenersi esclusa in radice; e risultando del tutto improbabile, in ogni caso, che il perpetuarsi delle gerarchie criminali all'interno del carcere possa realizzarsi attraverso lo scambio di caffè o sapone, peraltro nei contenuti limiti quantitativi già previsti dai regolamenti (*cf.*, ancora, quanto osservato da Corte costituzionale, sentenza n. 186 del 2018 in relazione alla possibilità di consumo di cibi di lusso).

Pertanto, già sotto tale primo aspetto, non può ritenersi manifestamente infondato il dubbio che il divieto di scambiare oggetti tra detenuti sottoposti al regime differenziato, ma appartenenti al medesimo gruppo di socialità, configuri una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai ristretti in regime ordinario e una irragionevole limitazione dal significato inutilmente vessatorio.

7.2. Quanto, poi, all'articolo 27, anche in relazione all'articolo 3, della Costituzione, dal momento che, come ricordato, il principio del finalismo rieducativo non può essere obliterato e che le limitazioni al regime penitenziario ordinario non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità, il divieto di cedere e/o scambiare oggetti di modico valore tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità configura un *vulnus* ai principi affermati dal richiamato parametro costituzionale e al divieto di un trattamento irragionevolmente differenziato.

Infatti, proprio la previsione secondo cui l'assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità” comporta, *a contrariis*, che anche ai detenuti e agli internati sottoposti al regime differenziato deve essere riconosciuto, così come ai detenuti e agli internati “comuni”, un diritto alla socialità, il quale costituisce, a sua volta, esplicazione del diritto al trattamento rieducativo. E una volta stabilito che il diritto alla socialità debba essere esercitato nell'ambito di un gruppo di ristretti, selezionato dall'Amministrazione penitenziaria in ragione della ricordata necessità di impedire il mantenimento dei legami con il gruppo criminale di provenienza, la ulteriore limitazione conseguente all'applicazione del divieto di cui si discute, che impedisca anche quelle forme “minime” di socialità che si estrinsecano nello scambio di oggetti di scarso valore e di immediata utilità o di generi alimentari tra persone che si frequentano “senza filtri” ogni giorno e in una prospettiva di normalità di rapporti interpersonali, finisce per realizzare una non consentita limitazione ai principi del finalismo rieducativo e del divieto di trattamenti degradanti. Degrada-



zione che si ha ogni volta che il detenuto/internato, sottoposto a misure ingiustificatamente afflittive, vede strumentalizzata la propria umanità per finalità di politica criminale del tutto distoniche rispetto alle specifiche finalità di sicurezza perseguite dal regime differenziato, con una ingiustificata differenziazione della relativa disciplina penitenziaria.

8. Osserva, poi, il Collegio che la prospetta questione di legittimità costituzionale deve ritenersi rilevante in ragione degli evidenti effetti che l'eventuale declaratoria di incostituzionalità, sia pure *in parte qua*, dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), Ord. pen., produrrebbe sul procedimento in corso. Ciò in quanto l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata farebbe venire meno la base legale degli atti dell'Amministrazione penitenziaria in relazione ai quali è stato proposto l'originario reclamo (e segnatamente dell'ordine di servizio n. 40 del 22 dicembre 2017, ma anche della Circolare n. 3676/6126 del D.A.P. in data 1° ottobre 2017, che ha costituito un ulteriore determinazione amministrativa incidente sulla posizione soggettiva del detenuto resistente), sicché tali atti diventerebbero illegittimi, con ovvie conseguenze sul merito della questione devoluta con l'impugnazione presentata dal Ministero ricorrente. Infatti, il venir meno della limitazione prevista dalla disposizione in esame per i detenuti sottoposti al regime differenziato determinerebbe il riespandersi, anche per tale categoria di reclusi, delle previsioni generali legate al diritto alla socialità quale momento essenziale del trattamento penitenziario (articoli 1 Ord. pen.) e alla facoltà di cedere "oggetti di modico valore" accordata a detenuti e internati dall'art. 15, comma 2, del Regolamento di esecuzione; sicché anche per i ristretti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* Ord. pen. diventerebbe esperibile il reclamo previsto, per il caso della lesione di diritti soggettivi, dal combinato disposto degli articoli 35-*bis*, comma 3, e 69, comma 6, lettera *b*) e 69 Ord. pen., nella versione risultante dalle modifiche introdotte dall'articolo 3, comma 1, lettere *b*) e *i*), numero 2), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 10 - in virtù dei quali il magistrato di sorveglianza, se accerta la sussistenza e l'attualità del pregiudizio, ordina all'Amministrazione penitenziaria di porvi rimedio entro un determinato termine.

Va, infatti, ribadito che sebbene il comma 2-*sexies* dell'articolo 41-*bis* Ord. pen. abbia limitato il sindacato giurisdizionale sul regime detentivo speciale alla verifica della sussistenza dei presupposti applicativi, deve comunque ritenersi esperibile un controllo giudiziale sul contenuto dell'atto (così Corte costituzionale, sentenza 28 maggio 2010, n. 190), oggi esercitabile attraverso lo strumento dei reclamo di cui all'articolo 35-*bis* Ord. pen..

9. Alla luce delle considerazioni che precedono, deve ritenersi rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'articolo 2, comma 25, lettera *f*), numero 3), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui prevede che siano adottate tutte le necessarie misure di sicurezza volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di scambiare oggetti per i detenuti in regime differenziato appartenenti al medesimo gruppo di socialità.

Per Questi Motivi

Visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera f), l. n. 354 del 1975, nella parte in cui prevede che siano adottate tutte le necessarie misure di sicurezza volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di scambiare oggetti per i detenuti in regime differenziato appartenenti al medesimo gruppo di socialità. Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso. Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Ministero ricorrente, a G C, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in data 29 maggio 2019

Il Presidente: IASILLO

Il Consigliere estensore: RENOLDI



N. 224

*Ordinanza del 19 aprile 2019 del Giudice di pace di Taranto
nel procedimento penale a carico di C. M. e altri*

Reati e pene - Inosservanza dell'obbligo dell'istruzione elementare dei minori - Mancata estensione dell'ambito applicativo all'inadempimento dell'obbligo di istruzione relativo alla scuola media inferiore di primo grado e ai primi due anni dell'istruzione secondaria superiore.

– Codice penale, art. 731.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI TARANTO

Il giudice di pace del dibattimento penale;

Letti gli atti del procedimento a carico di: C. M., C. M., L. C., L. F., N. A. P., P. A., S. R., T. N., S. R., in atti generalizzati, per il reato di cui all'art. 731 del codice penale;

Rilevato che secondo il recente indirizzo della Suprema Corte di cassazione, la contravvenzione di cui all'art. 731 del codice penale è configurabile solo in caso di inosservanza dell'obbligo di istruzione elementare (Cass. n. 50624/2017);

Rilevato:

che l'art. 8 della legge 31 dicembre 1962, n. 1859 è stato abrogato a seguito dell'emanazione del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, nel prevedere che l'inosservanza dell'obbligo di frequenza scolastica per almeno otto anni comportava l'applicazione delle sanzioni previste dal codice penale dall'art. 731, in tema di istruzione elementare;

che la successiva legislazione scolastica ovvero la legge delega 28 marzo 2003, n. 53 e il decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76, non hanno fatto riferimento a quest'ultima precisazione, pur prolungando il periodo di formazione obbligatoria fino a dodici anni, a cominciare dalla prima classe della scuola elementare o comunque fino all'ottenimento di una qualifica professionale triennale entro il compimento del 18° anno d'età;

che, parimenti, la legge 27 dicembre 2006, n. 296 ha fatto sì che l'obbligo scolastico debba essere rispettato per almeno dieci anni (cinque anni di scuola elementare, tre anni di scuola media inferiore e due anni della scuola media secondaria di 2° grado), in quanto obbligo diretto a conseguire un titolo di studio di scuola secondaria superiore o ancora una qualifica professionale triennale entro i 18 anni;

che l'art. 731 del codice penale, dev'essere considerato manifestamente incostituzionale, nella parte in cui fa riferimento solo all'istruzione elementare, in violazione degli articoli 3, 30 e, in parte, 34 della Costituzione, atteso che, in questo modo, si verrebbe a creare una palese discriminazione tra l'obbligo dei genitori di istruire i figli sino alla scuola elementare, con conseguenti sanzioni penali, e l'obbligo dei genitori di istruire i figli sino ai primi due anni della scuola superiore, come previsto dalla suindicata legge 27 dicembre 2006, n. 296, senza alcuna sanzione penale, con grave «vacatio» normativa, tenuto conto della ben nota e preoccupante dispersione scolastica che caratterizza il contesto sociale italiano;

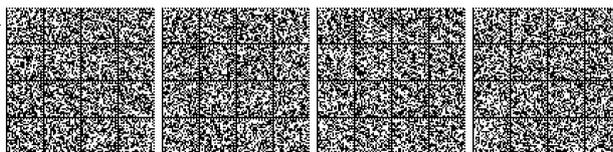
che l'art. 1 - comma 622 - della legge 27 dicembre 2006, n. 296 afferma che:

«L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni»;

che - pertanto, l'art. 30 della Costituzione, in riferimento all'art. 1 - comma 622 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, attiene al dovere, e, quindi, all'obbligo, dei genitori di istruire i figli fino ai primi due anni della scuola superiore, atteso quanto sancito dall'art. 34, 2° comma, della Costituzione, che fa praticamente riferimento alla scuola elementare, e, quindi, anche alla scuola inferiore di 1° grado;

che la mancanza di sanzioni penali o amministrative per la violazione dell'obbligo scolastico riferito sino ai primi due anni della scuola secondaria superiore inficerebbe l'art. 30, nonché l'art. 34, 2° comma, della Costituzione, proprio nella parte in cui si fa praticamente riferimento in quest'ultimo articolo alla scuola media inferiore di 1° grado, oltre che alla scuola secondaria;

che, nel caso di specie, con il presente provvedimento, si ritiene che non debba ravvisarsi l'ingerenza del giudice di pace nella funzione legislativa, atteso che trattasi di un adeguamento della norma - di cui all'art. 731 del codice penale - ai principi sovraordinati della legislazione ordinaria attuale, sanciti dall'art. 1 - comma 622 - della legge 27 dicembre 2006, n. 296;



che, invero, adottando il metodo teleologico di interpretazione alla *ratio* della legge penale, di cui all'art. 731 del codice penale, va data alla stessa norma un'interpretazione progressiva, atteso che lo scopo oggettivamente inteso di tale disposizione penale è certamente mutato col variare delle circostanze e dei rapporti sociali ovvero con l'imposizione dell'obbligo scolastico sino ai due primi anni della scuola superiore.

P. Q. M.

Il giudice di pace di Taranto, dichiara non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità dell'art. 731 del codice penale, in violazione degli articoli 3, 30 e 34, 2° comma, della Costituzione, nella parte in cui si fa riferimento solo all'istruzione elementare, senza contemplare la scuola media inferiore di 1° grado ed i primi due anni dell'istruzione secondaria superiore.

Si comunichi alle parti, al pubblico ministero, al sig. Primo Presidente della Corte di cassazione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al sig. Presidente della Camera dei deputati, al sig. Presidente del Senato, con pubblicazione della presente ordinanza nella Gazzetta Ufficiale.

Taranto, 19 aprile 2019

Il Giudice di Pace: Russo

19C00348

MARIA CASOLA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-050) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 12,00

