

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 7

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

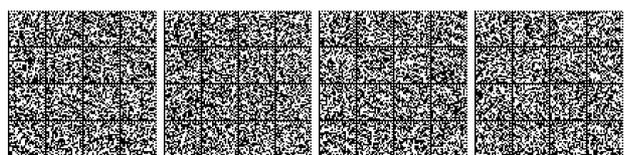
Roma - Mercoledì, 12 febbraio 2020

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. **11.** Sentenza 9 gennaio - 5 febbraio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Farmacia - Partecipazione a società di capitale titolare dell'esercizio di farmacia privata - Incompatibilità con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato - Riferibilità anche ai soci non coinvolti nella gestione - Denunciata equiparazione irragionevole tra società di persone e di capitali, difetto di proporzione, ingiustificata disparità di trattamento, lesione della tutela del lavoro, della libertà di iniziativa economica privata, della tutela del risparmio e dell'investimento e delle norme europee a garanzia della libertà di impresa - Non fondatezza della questione.
- Legge 8 novembre 1991, n. 362, art. 8, comma 1, lettera *c*), in relazione all'art. 7, comma 1, della stessa legge, come modificato dall'art. 1, comma 157, lettera *a*), della legge 4 agosto 2017, n. 124.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 4, 11, 35, 41, 47 e 117, primo comma; Trattato dell'Unione europea, art. 3; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 49; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 16. Pag. 1
- N. **12.** Sentenza 9 gennaio - 5 febbraio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Fallimento e procedure concorsuali - Violazione del termine di ragionevole durata della procedura di liquidazione coatta amministrativa - Diritto ad equa riparazione nelle forme della legge n. 89 del 2001 - Esclusione, in base al diritto vivente - Denunciata disparità di trattamento tra creditori nelle procedure concorsuali, lesione del diritto di difesa, contrasto con gli obblighi derivanti dalla CEDU - Non fondatezza delle questioni.
- Legge 24 marzo 2001, n. 89, artt. 1-*bis*, commi 1 e 2, e 2, comma 1.
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 13. Pag. 6
- N. **13.** Sentenza 14 gennaio - 7 febbraio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Distanze minime tra i fabbricati - Distanza pari all'altezza del fabbricato più alto prescritta dal d.m. n. 1444 del 1968 per le zone territoriali omogenee C - Possibilità di disapplicazione - Denunciato contrasto con principi fondamentali della legislazione statale in materia di governo del territorio e violazione della competenza statale esclusiva in materia di "ordinamento civile" - Inammissibilità delle questioni.
- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 103, comma 1-*bis*.
 - Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo. Pag. 10
- N. **14.** Sentenza 16 gennaio - 11 febbraio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Dibattimento - Modifica dell'originaria imputazione - Facoltà dell'imputato di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova - Omessa previsione - Violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua.
- Codice di procedura penale, art. 516.
 - Costituzione, artt. 3 e 24, secondo comma. Pag. 16



N. 15. Sentenza 16 gennaio - 11 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sostituzione di pene detentive brevi con pene pecuniarie - Coefficiente di ragguglio - Applicazione del tasso giornaliero previsto dal codice penale (250 euro) anziché di quello più favorevole dettato per il procedimento per decreto penale (75 euro) - Denunciata disparità di trattamento e contrasto con la funzione rieducativa della pena, per l'impossibilità di graduarla in concreto - Inammissibilità delle questioni.

– Codice penale, art. 135.

– Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 19

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 3. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 gennaio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici - Alimenti e bevande - Norme della Regione Molise - Misure per il sostegno alla fornitura e all'utilizzo dei prodotti provenienti dalla filiera corta e dagli organismi non geneticamente modificati negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alle attività di ristorazione collettiva - Previsione che l'utilizzo di prodotti provenienti dalla filiera corta in misura superiore al 50 per cento o di prodotti non geneticamente modificati costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva.

– Legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12 ("Modifica all'articolo 2 della legge regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))"), art. 1, aggiuntivo del comma 2-bis nell'art. 2 della legge regionale 12 marzo 2008, n. 7. Pag. 25

N. 4. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 gennaio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Consorzi - Norme della Regione Calabria - Modifiche alla legge regionale n. 24 del 2013 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità) - Previsione dell'assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) - Disciplina della procedura concorsuale.

– Legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), art. 1. Pag. 27

N. 11. Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 27 novembre 2014

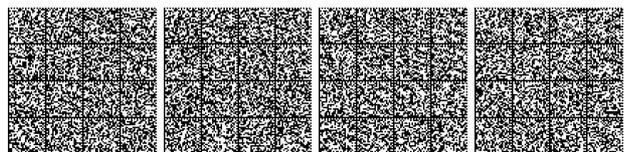
Procedimento civile - Equa riparazione per violazione del termine della ragionevole durata del processo - Computo della "durata ragionevole" dei procedimenti di equa riparazione previsti dalla legge n. 89 del 2001 - Applicabilità delle previsioni che considerano rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado e di un anno nel giudizio di legittimità o se il giudizio viene comunque definito in modo irrevocabile in un tempo complessivo non superiore a sei anni.

– Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134. Pag. 30



- N. 12. Ordinanza del Tribunale di Marsala del 23 maggio 2016
Reati e pene - Reati contravvenzionali in materia ambientale - Ipotesi di estinzione del reato ai sensi dell'art. 318-septies del decreto legislativo n. 152 del 2006 - Prevista inapplicabilità ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della Parte Sesta-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006.
– Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), art. 318-octies... Pag. 33
- N. 13. Ordinanza del Tribunale di Napoli Nord del 2 maggio 2019
Enti locali - Norme sulle esecuzioni nei confronti degli enti locali - Limiti - Impignorabilità delle somme di pertinenza dei medesimi enti destinate a specifiche finalità - Condizioni di operatività - Necessaria quantificazione preventiva, con deliberazione semestrale dell'organo esecutivo, degli importi delle somme destinate - Equiparazione dei creditori qualificati a quelli ordinari per assoggettamento al compimento della medesima attività finalizzata a rendere inopponibile agli stessi il vincolo posto dalla delibera di impignorabilità.
– Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 159. Pag. 35
- N. 14. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 26 luglio 2019
Acque e acquedotti - Norme della Regione Siciliana - Previsione che l'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione provvede alla consegna degli impianti e delle reti idriche al Comune o a più Comuni che ne assumono la gestione con oneri a carico della tariffa del servizio idrico integrato - Nomina, nel caso di scadenza del termine e previa diffida, di un commissario *ad acta* per la presa in consegna degli impianti.
– Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), art. 4, commi 1 e 2. Pag. 39
- N. 15. Ordinanza del Tribunale di Cagliari del 2 agosto 2019
Locazione - Norme della Regione autonoma Sardegna - Determinazione dei canoni di locazione degli alloggi realizzati per il personale militare - Applicazione delle disposizioni della legge regionale n. 13 del 1989 sulle assegnazioni e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.
– Legge della Regione autonoma Sardegna 3 luglio 2003, n. 7 (“Disposizioni diverse in materia di edilizia residenziale pubblica e integrazioni alla legge regionale 17 ottobre 1997, n. 29 (Istituzione del servizio idrico integrato, individuazione e organizzazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36”), art. 4. Pag. 47





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 11

Sentenza 9 gennaio - 5 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Farmacia - Partecipazione a società di capitale titolare dell'esercizio di farmacia privata - Incompatibilità con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato - Riferibilità anche ai soci non coinvolti nella gestione - Denunciata equiparazione irragionevole tra società di persone e di capitali, difetto di proporzione, ingiustificata disparità di trattamento, lesione della tutela del lavoro, della libertà di iniziativa economica privata, della tutela del risparmio e dell'investimento e delle norme europee a garanzia della libertà di impresa - Non fondatezza della questione.

- Legge 8 novembre 1991, n. 362, art. 8, comma 1, lettera *c*), in relazione all'art. 7, comma 1, della stessa legge, come modificato dall'art. 1, comma 157, lettera *a*), della legge 4 agosto 2017, n. 124.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 11, 35, 41, 47 e 117, primo comma; Trattato dell'Unione europea, art. 3; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 49; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 16.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici : Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, 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. 8, comma 1, lettera *c*), della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), in relazione all'art. 7, comma 1, della stessa legge, come modificato dall'art. 1, comma 157, lettera *a*), della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), promossi dal Collegio arbitrale rituale, nominato dal Presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Catania, con ordinanze del 6 dicembre 2018, iscritte ai numeri 50 e 51 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di Donatella Paolino e Giulia Di Silvestri e di Katia Domenica Mangano e Agata Rita Domenica Mangano, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Giuseppe Greco per Donatella Paolino e Giulia Di Silvestri, Pietro Paterniti La Via per Katia Domenica Mangano e Agata Rita Domenica Mangano e l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 gennaio 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Il Collegio arbitrale rituale, costituito in Catania in forza di clausola compromissoria contenuta nello statuto della società a responsabilità limitata Ravanusa - chiamato a risolvere la controversia insorta tra detta società (vincitrice di un bando di concorso pubblico straordinario per il conferimento di sedi farmaceutiche, approvato dall'Assessorato alla salute della Regione Siciliana ai sensi dell'art. 11 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27) e una propria socia, alla quale la Ravanusa srl chiedeva di rimuovere l'incompatibilità che le derivava dall'essere titolare di un rapporto di pubblico impiego (come docente presso l'Università "Magna Grecia" di Catanzaro) o di retrocedere la propria quota di partecipazione all'originaria titolare che l'aveva a lei ceduta - ha reputato rilevante e non manifestamente infondata, ed ha quindi sollevato, con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 50 del 2019, «questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 8, co. 1, lett. c), della legge 8 novembre 1991, n. 362 [Norme di riordino del settore farmaceutico], nella parte in cui prevede che la partecipazione alle società di capitali, di cui all'art. 7, co. 1, della medesima legge, sia incompatibile con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico e privato».

Secondo il Collegio rimettente, la norma così denunciata - nell'estendere la causa di incompatibilità (derivante dallo svolgimento di «qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato») non solo alle persone fisiche e ai soci di società di persone che siano titolari e gestori di farmacie private, ma appunto anche ai soci di società di capitali che acquisiscano tali farmacie senza rivestirne compiti di gestione o di direzione - violerebbe, per i motivi di cui si dirà nel Considerato in diritto, gli artt. 2, 3, 4, 35, 41, 47, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, gli ultimi due in relazione agli artt. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993; 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007; e 49 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.

1.1.- Nel giudizio innanzi a questa Corte si sono costituite la socia docente universitaria e la sua cedente della quota, ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato.

1.1.1.- Le parti hanno, in premessa, ritenuto adottabile una interpretazione costituzionalmente adeguata della norma denunciata, nel senso di ritenere riferibile la prevista incompatibilità esclusivamente alla gestione societaria o, comunque, ai soli soci farmacisti.

In subordine, hanno chiesto accogliersi la questione sollevata dal Collegio *a quo*.

1.1.2.- L'Avvocatura dello Stato ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della sollevata questione per carenza di motivazione in ordine alla sua rilevanza, in ragione della incompleta descrizione della fattispecie concreta; per non pertinenza della disposizione denunciata rispetto all'oggetto del giudizio principale; per mancato esperimento del tentativo di una lettura alternativa della disposizione denunciata in senso costituzionalmente conforme; oltretutto per erronea evocazione, come norme interposte, di disposizioni del TUE e del TFUE, che il rimettente avrebbe viceversa dovuto direttamente applicare.

In subordine, ha escluso la fondatezza delle censure formulate dal rimettente sul rilievo che «l'estensione della incompatibilità in questione anche al semplice socio finanziatore di società di capitali [...] costituisce legittima - e ragionevole - espressione della discrezionalità della quale il legislatore gode in materia».

1.1.3.- Sia le parti che il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie, con le quali hanno ulteriormente argomentato le rispettive conclusioni.

L'Avvocatura dello Stato ha, in particolare, insistito sulla possibilità di una «lettura alternativa» che limiti la portata soggettiva della incompatibilità in discussione, «circoscrivendola ai soli soci farmacisti concretamente e fattivamente impegnati nella gestione della farmacia sociale». E ha sottolineato come «tale profilo si risolv[a], a ben vedere, in ragione, al tempo stesso, di inammissibilità e di infondatezza della sollevata questione».

2.- Con altra ordinanza di rimessione (reg. ord. n. 51 del 2019), emessa in pari data e di contenuto identico rispetto a quella di cui si è in precedenza detto, lo stesso Collegio arbitrale - chiamato anche in questo caso a pronunciarsi sulla controversa partecipazione alla compagine di altra società di capitali da parte di una socia docente (anch'essa) universitaria - ha proposto la medesima questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera c), della legge n. 362 del 1991.



2.1.- Anche in questo giudizio si sono costituite la socia docente e la sua cedente quota, le quali hanno concluso per l'accoglimento della questione di costituzionalità, aderendo alla prospettazione e alle argomentazioni del Collegio rimettente.

Una memoria integrativa è stata depositata da dette parti, ma fuori termine.

2.2.- È intervenuto, ed ha anche depositato memoria, il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha ribadito le conclusioni di inammissibilità o non fondatezza, come già formulate nell'altro giudizio.

Considerato in diritto

1.- L'art. 7 della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), come modificato, nei primi due suoi commi, dall'art. 1, comma 157, lettere *a*) e *b*), della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), sotto la rubrica «Titolarità e gestione della farmacia», dispone che «1. Sono titolari dell'esercizio della farmacia privata le persone fisiche, in conformità alle disposizioni vigenti, le società di persone, le società di capitali e le società cooperative a responsabilità limitata. 2. Le società di cui al comma 1 hanno come oggetto esclusivo la gestione di una farmacia. La partecipazione alle società di cui al comma 1 è incompatibile con qualsiasi altra attività svolta nel settore della produzione e informazione scientifica del farmaco, nonché con l'esercizio della professione medica. Alle società di cui al comma 1 si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 8».

Il successivo art. 8 della stessa legge n. 362 del 1991 (rubricato «Gestione societaria: incompatibilità»), sub lettera *c*) del suo comma 1, a sua volta, stabilisce che la partecipazione alla società di cui all'art. 7 è incompatibile «con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico e privato».

2.- Il Collegio arbitrale rituale nominato dal Presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Catania, nell'ambito di due parallele controversie aventi analogamente ad oggetto l'eventuale incompatibilità della titolarità di una docenza universitaria con la partecipazione alla compagine di una società di capitali, con le due ordinanze in epigrafe - che, per l'identità del loro contenuto, possono congiuntamente esaminarsi, previa riunione dei correlativi giudizi - ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata, ed ha quindi sollevato, «questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, co. 1, lett. *c*), della legge 8 novembre 1991, n. 362, nella parte in cui prevede che la partecipazione alle società di capitali, di cui all'art. 7, co. 1, della medesima legge, sia incompatibile con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico e privato».

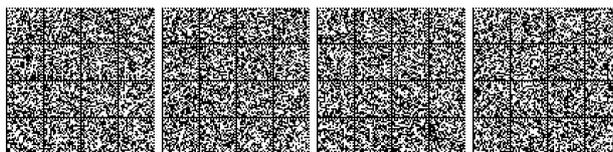
Ad avviso del rimettente, la normativa censurata - con l'estendere la causa di incompatibilità (derivante dallo svolgimento di qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato) non solo alle persone fisiche e ai soci di società di persone che siano titolari di farmacie private, ma anche ai soci di società di capitali che acquisiscano tali farmacie senza rivestirne compiti di gestione o di direzione - violerebbe:

l'art. 3 Cost., per l'irragionevolezza intrinseca dell'equiparazione tra società di persone e società di capitali ai fini dell'integrazione della causa di incompatibilità, e per la sproporzione della previsione sull'incompatibilità rispetto allo scopo di tutela della salute, attraverso l'erogazione dei farmaci, che l'esercizio delle farmacie private persegue, quale servizio pubblico in concessione;

l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata disparità di trattamento, che ne conseguirebbe, con riguardo: *a*) alle società di capitali i cui soci siano persone fisiche anziché persone giuridiche ovvero siano persone fisiche inoccupate; *b*) alle società di capitali che gestiscano strutture sanitarie o producano farmaci; *c*) alle incompatibilità previste per i dipendenti pubblici e, in specie, per i docenti universitari, ai quali non è precluso acquisire le quote di società di capitali, purché non abbiano compiti di gestione; *d*) alle cause di incompatibilità previste per l'acquisizione di farmacie pubbliche da parte di società di capitali, tra le quali non è individuabile lo svolgimento di attività di lavoro da parte dei soci;

gli artt. 4 e 35 Cost., per la lesione della tutela del lavoro che discenderebbe dalla preclusione dell'investimento in una società di capitali titolare di farmacia privata nei confronti di coloro che svolgano un'attività lavorativa;

gli artt. 2 e 41 Cost., per l'irragionevole compressione della libertà di iniziativa economica privata, nella sua dimensione non soltanto mercantile, ma anche di diritto fondamentale attraverso cui l'uomo può conseguire il pieno sviluppo della propria personalità;



l'art. 47 Cost., per la lesione della tutela del risparmio e dell'investimento che conseguirebbe al divieto di acquisire quote o azioni in società di capitali titolari di farmacie private nei confronti dei soggetti che svolgano qualsiasi attività lavorativa;

gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. - in relazione agli artt. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993; 16 della Carta dei diritti fondamentali della Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007; e 49 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 - per il vulnus arrecato (dalla censurata incompatibilità) alla libertà di impresa.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato, per l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri, ha, come detto, eccepito l'inammissibilità sotto più profili della questione sollevata.

In quanto potenzialmente ostative all'accesso al merito della questione o comunque pertinenti alla delimitazione del *thema decidendum*, dette eccezioni vanno esaminate preliminarmente.

3.1.- La prima eccezione - che fa leva sulla incompleta descrizione della fattispecie, in ragione dell'asserita mancata specificazione, nelle ordinanze di rimessione, della natura dell'incarico rivestito dalle persone fisiche che hanno acquistato le quote delle società a responsabilità limitata, titolari delle farmacie private oggetto delle controversie in sede arbitrale - non è fondata.

In entrambe le ordinanze si precisa, infatti, che le acquirenti sono titolari di un rapporto di lavoro pubblico quali docenti universitarie.

3.2.- L'eccezione di inammissibilità, secondo cui la non corrispondenza tra i petiti dei giudizi principali e le sanzioni previste dalla norma denunciata renderebbe la questione non rilevante, è pure essa priva di fondamento.

È pur vero, infatti, che nei giudizi principali le società titolari delle farmacie private hanno richiesto la retrocessione delle quote cedute alle acquirenti, in tesi interessate dalla causa di incompatibilità, in favore delle rispettive alienanti (nella sostanza, l'annullamento della cessione delle quote), ovvero la rimozione della causa di incompatibilità, al fine di ottenere le autorizzazioni indispensabili all'esercizio della farmacia; e, per converso, l'art. 8, comma 3, della legge n. 362 del 1991 prevede che, ove siano integrate le cause di incompatibilità elencate nel suo comma 1 e nel precedente art. 7, ne conseguano specifiche sanzioni interdittive (sospensione della persona fisica che dirige la farmacia, sostituzione nella direzione con altro socio, interruzione dell'attività se l'incompatibilità interessa tutti i soci, nomina di un commissario con compiti gestori).

Ma la previsione di sanzioni specifiche a carico dei soggetti incaricati della direzione della farmacia, per essere incorsi in una delle cause di incompatibilità espressamente regolate, non esclude l'applicabilità dei rimedi generali (come quelli appunto di cui si discute nei giudizi a quibus) che traggano comunque causa dalla incompatibilità.

3.3.- Anche l'ulteriore eccezione di inammissibilità, per omessa verifica della praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma denunciata, è priva di pregio.

Il Collegio rimettente ha, infatti, pur tentato una lettura adeguatrice, ma ha ritenuto che essa fosse impedita dal tenore letterale della prescrizione contestata, oltre che da ragioni sistematiche connesse alla natura tassativa delle cause di incompatibilità.

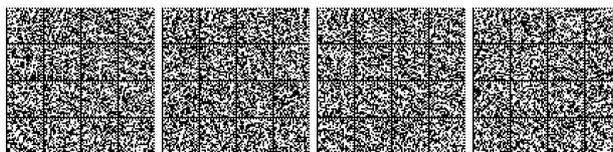
Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, ove l'interpretazione conforme sia sperimentata, ma sia poi, come nella specie, ritenuta impraticabile, l'eventuale non condivisione di tale lettura incide sul merito e non sul rito, e costituisce quindi ragione di eventuale infondatezza, e non di inammissibilità, della questione sollevata (*ex multis*, sentenze n. 187, n. 179 e n. 144 del 2019, n. 132 del 2018, n. 42 del 2017, n. 204, n. 95 e n. 45 del 2016, n. 262 del 2015).

3.4.- Quanto, infine, all'eccezione di inammissibilità per il profilo dell'erronea evocazione di disposizioni del diritto dell'Unione europea, va ribadito che qualora sia lo stesso giudice comune, nell'ambito di un incidente di costituzionalità, a richiamare, come norme interposte, disposizioni dell'Unione europea attinenti, nella sostanza, ai medesimi diritti tutelati da parametri interni, «questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti erga omnes, di tale disposizione» (*ex plurimis*, sentenza n. 63 del 2019).

E nella fattispecie non vi è dubbio che le ragioni addotte a sostegno della lamentata lesione delle citate disposizioni dell'Unione europea interferiscano con il valore costituzionale della libertà dell'iniziativa economica privata.

Dal che la non accoglibilità anche di quest'ultima eccezione.

4.- Nel merito, la questione non è fondata per erroneità della interpretazione della norma denunciata.



Alla stregua degli stessi criteri ermeneutici di cui all'art. 12 delle Preleggi è dato, infatti, pervenire pianamente alla conclusione che - diversamente da quanto presupposto dal Collegio rimettente - la causa di incompatibilità di cui alla lettera *c*) del comma 1 dell'art. 8 della legge n. 362 del 1991 non è riferibile ai soci, di società di capitali titolari di farmacie, che si limitino ad acquisirne quote, senza essere ad alcun titolo coinvolti nella gestione della farmacia.

4.1.- L'art. 8 della legge n. 362 del 1991, nel testo non modificato *in parte qua* dalla legge n. 124 del 2017, riferisce, infatti, l'incompatibilità («con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico e privato»), di cui alla denunciata lettera *c*) del suo comma 1, al soggetto che gestisca la farmacia (o che, in sede di sua assegnazione, ne risulti associato, o comunque coinvolto, nella gestione).

Ciò risulta già dalla stessa rubrica della norma, che espressamente collega «gestione» e «incompatibilità»; è confermato, inoltre, dal sistema delle sanzioni ivi disegnato (sub comma 3) per il caso in cui il soggetto incorra nella causa di incompatibilità: sanzioni interdittive, per loro natura applicabili solo al socio che risulti fattivamente coinvolto nella gestione della farmacia; e trova, infine, ulteriore riscontro nella disciplina delle ipotesi (sub commi 9 e 10 dell'art. 7, richiamate dall'art. 8) di subentro di terzi, mortis causa, in quota del capitale sociale o di vendita della farmacia, nelle quali l'obbligo di cessione (entro sei mesi) della quota così acquisita dall'erede del socio o dall'acquirente della società, è previsto per il solo caso in cui l'avente causa incorra nelle incompatibilità - di cui al secondo periodo del comma 2 dell'art. 7 - correlate a «qualsiasi altra attività svolta nel settore della produzione e informazione scientifica del farmaco, nonché [al]l'esercizio della professione medica», mentre nessun rilievo ostativo alla permanenza nella società riveste l'eventuale titolarità di un rapporto di lavoro, pubblico o privato, da parte dell'erede del socio defunto o dell'acquirente della farmacia, che non partecipi alla gestione della stessa.

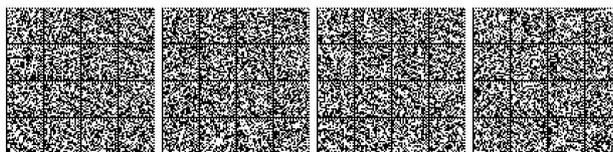
4.2.- A sua volta l'art. 7 della legge n. 362 del 1991 - come novellato dall'art. 1, comma 157, della legge n. 124 del 2017, che ha incluso «le società di capitali» tra i soggetti che possono assumere la titolarità dell'esercizio di farmacie private - riferisce senz'altro anche ai partecipanti a dette società le incompatibilità, già sopra richiamate, di cui al secondo periodo del suo comma 2; e prevede, bensì, che anche a detti soggetti «si applicano [...] le disposizioni dell'articolo 8», tra le quali la previsione appunto (sub comma 1, lettera *c*), per cui la partecipazione alle società di gestione di farmacie è incompatibile «con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato». Ma - ed è ciò che il rimettente trascura di considerare - quest'ultimo requisito negativo è espressamente subordinato ad una condizione di «compatibilità»: è riferibile, cioè, al partecipante a società esercente farmacie private, solo se e in quanto risulti «compatibile» con il ruolo da questi rivestito nella società stessa.

Dal che la conclusione che, se la specifica incompatibilità di cui si discute è legata ad un ruolo gestorio della farmacia, la stessa non è evidentemente riferibile al soggetto che un tale ruolo non rivesta nella compagine sociale.

4.3.- Sul piano sistematico soccorre a ulteriormente confortare tale esegesi la considerazione che l'incompatibilità con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico e privato, se era coerente con il precedente modello organizzativo - che, allo scopo di assicurare che la farmacia fosse comunque gestita e diretta da un farmacista, ne consentiva l'esercizio esclusivamente a società di persone composte da soci farmacisti abilitati, a garanzia dell'assoluta prevalenza dell'elemento professionale su quello imprenditoriale e commerciale -, coerente (quella incompatibilità) non lo è più nel contesto del nuovo quadro normativo di riferimento che emerge dalla citata legge n. 124 del 2017, che segna il definitivo passaggio da una impostazione professionale-tecnica della titolarità e gestione delle farmacie ad una impostazione economico-commerciale. Innovazione, quest'ultima, che si riflette appunto nel riconoscimento della possibilità che la titolarità nell'esercizio delle farmacie private sia acquisita, oltre che da persone fisiche, società di persone e società cooperative a responsabilità limitata, anche da società di capitali; e alla quale si raccorda la previsione che la partecipazione alla compagine sociale non sia più ora limitata ai soli farmacisti iscritti all'albo e in possesso dei requisiti di idoneità. Ragion per cui non è neppure più ora indispensabile una siffatta idoneità per la partecipazione al capitale della società, ma è piuttosto richiesta la qualità di farmacista per la sola direzione della farmacia: direzione che può, peraltro, essere rimessa anche ad un soggetto che non sia socio.

Essendo, dunque, consentita, nell'attuale nuovo assetto normativo, la titolarità di farmacie (private) in capo anche a società di capitali, di cui possono far parte anche soci non farmacisti, né in alcun modo coinvolti nella gestione della farmacia o della società, è conseguente che a tali soggetti, unicamente titolari di quote del capitale sociale (e non altrimenti vincolati alla gestione diretta da normative speciali), non sia pertanto più riferibile l'incompatibilità «con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico privato», di cui alla lettera *c*) del comma 1 dell'art. 8 della legge n. 362 del 1991.

L'opposta lettura, *in parte qua*, di detta denunciata disposizione, da parte del rimettente, comporta, appunto, la non fondatezza, in relazione a tutti i parametri evocati, della questione su tale erronea premessa sollevata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera c), della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), in relazione all'art. 7, comma 1, della stessa legge, come modificato dall'art. 1, comma 157, lettera a), della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 11, 35, 41, 47 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Collegio arbitrale rituale nominato dal Presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Catania, con le due ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2020.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 febbraio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200011

N. 12

Sentenza 9 gennaio - 5 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Violazione del termine di ragionevole durata della procedura di liquidazione coatta amministrativa - Diritto ad equa riparazione nelle forme della legge n. 89 del 2001 - Esclusione, in base al diritto vivente - Denunciata disparità di trattamento tra creditori nelle procedure concorsuali, lesione del diritto di difesa, contrasto con gli obblighi derivanti dalla CEDU - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, artt. 1-*bis*, commi 1 e 2, e 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 13.

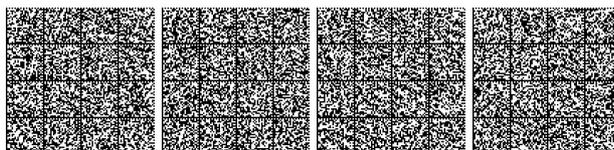
LA CORTE COSTITUZIONALE

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 degli artt. 1-*bis*, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), promosso dalla Corte d'appello di Bologna nel procedimento vertente tra F. M. e il Ministero della giustizia, con ordinanza del 6 luglio 2018, iscritta al n. 152 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 4 dicembre 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;
deliberato nella camera di consiglio del 9 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio proposto per ottenere un equo indennizzo per l'eccessiva durata di una precedente procedura di liquidazione coatta amministrativa, l'adita Corte d'appello di Bologna, in composizione monocratica - premessane la rilevanza e ritenutane la non manifesta infondatezza «in relazione agli articoli 3, 24 e 117 Cost.» - ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1-*bis*, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile).

Ad avviso della rimettente, le norme denunciate - in quanto, secondo l'interpretazione consolidatasi in termini di diritto vivente, riconoscono il diritto ad equo indennizzo per eccessiva durata (oltre i sei anni) di "procedure concorsuali" con riferimento alle sole procedure fallimentari e non anche a quelle di liquidazione coatta amministrativa (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 10 giugno 2011, n. 12729; 30 dicembre 2009, n. 28105; 3 agosto 2007, n. 17048) - violerebbero, appunto, i parametri evocati.

Quanto agli artt. 3 e 24 Cost., «posto che a fronte di una identica situazione soggettiva di vantaggio (l'essere creditore di un fallimento o di una *lca*), la legge n. 89 del 2001 attribuisce solo al primo (e non al secondo) la possibilità di ottenere tutela (a causa del ritardo nella chiusura della procedura concorsuale) nelle forme previste dalla legge stessa».

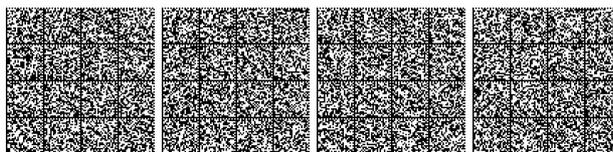
Quanto all'art. 117, primo comma, Cost. - in relazione al richiamato (ancorché solo in motivazione) art. 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 - in ragione del sopravvenuto contrasto del riferito diritto vivente con la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 11 gennaio 2018, Cipolletta contro Italia, che ha equiparato le procedure di liquidazione coatta amministrativa alle procedure fallimentari, ai fini del riconoscimento del pari diritto (del creditore) ad un equo indennizzo per l'eccessiva correlativa durata.

2. - Nel giudizio innanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità delle questioni - per omesso previo esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme della normativa denunciata - e, in subordine, per la loro infondatezza, in ragione della erroneità della premessa interpretativa.

Considerato in diritto

1.- L'art. 1-*bis* della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), al suo comma 1, dispone che «[l] a parte di un processo ha diritto a esperire rimedi preventivi alla violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione stessa». E, nel successivo comma 2, stabilisce che «[c]hi, pur avendo esperito i rimedi preventivi di cui all'articolo 1-*ter*, ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata del processo ha diritto ad una equa riparazione».

A sua volta, l'art. 2 della stessa legge, sub comma 1, sanziona, con l'inammissibilità della domanda, il mancato esperimento dei rimedi preventivi volti ad evitare l'irragionevole durata del «processo».



L'art. 2, comma 2-*bis*, tra l'altro, poi precisa (al terzo periodo) che «[s]i considera rispettato il termine ragionevole [...] se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni».

2.- In sede di interpretazione delle suddette disposizioni, la Corte di legittimità ha enucleato il principio per cui il diritto all'equa riparaione *ex lege* n. 89 del 2001 è configurabile solo con riguardo all'eccessiva durata di un «processo» (comportante l'esercizio di un'attività giurisdizionale) e non anche, quindi, con riferimento all'irragionevole protrarsi di un procedimento di carattere meramente amministrativo (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 25 febbraio 2014, n. 4429; sezione prima civile, sentenze 28 maggio 2010, n. 13088; 16 novembre 2007, n. 23754; 15 gennaio 2004, n. 483).

In linea con tale principio, la stessa Corte ha, quindi, in particolare, affermato che il diritto all'indennizzo di che trattasi non è configurabile in relazione alla liquidazione coatta amministrativa che è procedimento a carattere amministrativo, in cui si innestano solo eventuali fasi di carattere giurisdizionale, quali la dichiarazione dello stato di insolvenza, le relative eventuali impugnazioni e le opposizioni allo stato passivo (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 10 giugno 2011, n. 12729; 30 dicembre 2009, n. 28105; 3 agosto 2007, n. 17048).

3.- Chiamata a decidere su una domanda di equo indennizzo traente causa dalla eccessiva durata di una procedura di liquidazione coatta amministrativa, la Corte d'appello di Bologna, in composizione monocratica, con l'ordinanza di cui si è in narrativa detto, ha sollevato, «in relazione agli articoli 3, 24 e 117, primo comma, Cost.», questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1-*bis*, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, nella parte, appunto, in cui, alla stregua della riferita esegesi, consolidatasi in termini di diritto vivente, esclude la configurabilità del diritto all'equo indennizzo da detta legge previsto ove l'eccessiva durata, di cui la parte si dolga, attenga a procedure di liquidazione coatta amministrativa.

Secondo la rimettente, la normativa denunciata, così interpretata, si porrebbe, per un verso, in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., per la ragione che, «a fronte di una identica situazione soggettiva di vantaggio (l'essere creditore di un fallimento o di una *lca*), la legge n. 89 del 2001 attribuisce solo al primo (e non al secondo) la possibilità di ottenere tutela (a causa del ritardo nella chiusura della procedura concorsuale) nelle forme previste dalla legge stessa».

E, per altro verso, violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. - in relazione all'art. 13 (non richiamato in dispositivo ma evocato in motivazione) 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 ragione del sopravvenuto contrasto del riferito diritto vivente con la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 11 gennaio 2018, Cipolletta contro Italia, che avrebbe equiparato le procedure di liquidazione coatta amministrativa alle procedure fallimentari, ai fini del riconoscimento dal pari diritto (del creditore) ad un equo indennizzo per l'eccessiva correlativa durata.

4.- Viene preliminarmente in esame l'eccezione di inammissibilità della questione formulata dall'Avvocatura dello Stato sul rilievo che la rimettente avrebbe omissso il tentativo di «dare alla norma di cui si tratta una lettura costituzionalmente orientata, sì da sottrarla al prospettato dubbio di costituzionalità».

L'eccezione non è suscettibile di accoglimento.

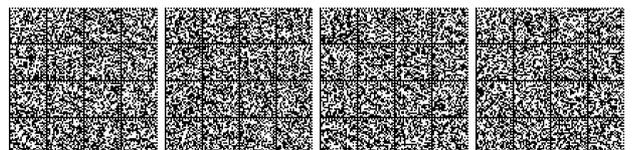
La Corte bolognese ha pur preso in considerazione la possibilità di leggere l'espressione «procedura concorsuale» (sub art. 2, comma 2-*bis*, terzo periodo, della legge n. 89 de 2001) nel senso che «comprenda in se anche la *lca*».

Ma ha poi ritenuto che una tale «lettura alternativa» trovi appunto ostacolo non superabile nel «diritto vivente», diversamente orientatosi. E, secondo quanto più volte affermato da questa Corte, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* - se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una diversa esegesi del dato normativo, essendo la «vivenza» di una norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali - ha alternativamente, comunque, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di «diritto vivente» e di richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (sentenze n. 75 del 2019, n. 39 del 2018, n. 259 e n. 122 del 2017, n. 200 del 2016 e n. 11 del 2015).

5.- Nel merito, la questione è, sotto ogni suo prospettato profilo, non fondata.

5.1.- La liquidazione coatta amministrativa è, come noto, al pari del fallimento, un «contenitore» di procedure, nel contesto del quale la connotazione giurisdizionale sopravviene - per effetto di eventuali opposizioni, impugnazioni o insinuazioni tardive - solo dopo il deposito dello stato passivo, che conclude l'iniziale e centrale fase di verifica dei crediti da parte del commissario liquidatore, avente natura, invece, di procedimento amministrativo.

La peculiarità della liquidazione coatta amministrativa, rispetto al fallimento - come da questa Corte già da tempo sottolineato - rinviene la sua giustificazione nelle finalità pubblicistiche di tale procedura (sentenze n. 363 del 1994, n. 159 del 1975 e n. 87 del 1969), che infatti riguarda imprese che, pur operando nell'ambito del diritto privato, involgono tuttavia molteplici interessi o perché attengono a particolari settori dell'economia nazionale, in relazione ai quali



lo Stato assume il compito della difesa del pubblico affidamento, o perché si trovano in rapporto di complementarità, dal punto di vista teleologico e organizzativo, con la pubblica amministrazione. Segnatamente l'avvio della procedura di liquidazione coatta amministrativa dipende dalla natura del soggetto debitore (banche, assicurazioni, società cooperative, enti sottoposti a vigilanza e simili).

La ragione della sottrazione di siffatte imprese alla funzione propriamente giurisdizionale sta dunque nel fatto che la liquidazione coatta amministrativa coinvolge interessi pubblici preminenti (rispetto a quelli prettamente esecutivi) legati a finalità di politica economica, industriale o sociale.

E ciò, appunto, comporta che tra le due comparate procedure non sussista quella "identità" delle rispettive posizioni creditorie, che il giudice *a quo* presuppone e adduce a motivo della censurata disparità di trattamento delle stesse in tema di equo indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001.

La tutela dei creditori di imprese sottoposte a procedura di liquidazione coatta amministrativa assume, infatti, una connotazione doppiamente differenziata, rispetto a quella di altri creditori in sede concorsuale, in quanto gli interessi pubblici che giustificano la procedura amministrativa, per un verso, in qualche misura attenuano il rilievo del singolo diritto di credito e, per altro verso, rafforzano, però, la prospettiva finale di soddisfazione del credito, come effetto riflesso del concorrente obiettivo, di mantenimento in attività del complesso produttivo dell'azienda debitrice, perseguibile dalla procedura amministrativa.

5.2.- Va poi ancora considerato che l'inapplicabilità della disciplina dell'equo indennizzo alla liquidazione coatta (in quanto) amministrativa, quale risultante dalla normativa censurata, non comporta che, in caso di non giustificabile eccessiva durata di siffatta procedura, il creditore resti privo di alcun rimedio riparatorio.

Fuori dal perimetro del "processo" - sul quale direttamente incide il precetto dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU e al quale propriamente ed esclusivamente si rivolge la disciplina dell'equo indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001 - l'area del procedimento amministrativo non è, comunque, sottratta a principi e norme che sanzionino l'autorità amministrativa e le sue strutture ove ingiustificatamente ritardino il perseguimento degli interessi alla cui cura sono preposti.

La legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) prevede, infatti, sub art. 2-*bis*, comma 1, che le pubbliche amministrazioni siano tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza del termine di conclusione del procedimento.

E, ancorché per il procedimento di liquidazione coatta amministrativa non sussista un termine predefinito per la sua conclusione, ciò non esclude che - in relazione alla peculiarità e complessità delle singole vicende liquidatorie - detto termine possa essere, nel caso concreto, desunto alla luce dei principi generali che governano l'azione amministrativa: principi - regola di proporzionalità, divieto di aggravio, dovere di conclusione del procedimento e tutela dell'affidamento in ciò riposto dai soggetti che vi sono coinvolti - da leggersi anche in coerenza ai criteri fissati dalla giurisprudenza della Corte EDU.

5.3.- Non sussiste, dunque, la prospettata violazione degli artt. 3 e 24 Cost.

6.- Le considerazioni che precedono valgono ad escludere anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per il profilo, prospettato dal rimettente, di sospettato contrasto della normativa in esame, con la citata sentenza della Corte EDU 11 gennaio 2018.

Detta sentenza - che, come osservato dal giudice da essa dissenziente, si discosta dalla giurisprudenza consolidata della Corte EDU relativa alla procedura amministrativa non contenziosa - nel riconoscere al ricorrente il diritto ad un compenso (di euro 24.000,00) a titolo risarcitorio del "danno morale" subito, per un verso, fonda la sua motivazione sulla premessa di principio, per cui la diversa natura attribuita a livello interno alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, rispetto alla procedura fallimentare, non giustifica che solo a quest'ultima, e non anche alla prima procedura, sia applicabile il rimedio riparatorio interno in linea con l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione. E, per altro verso, fa leva sulla constatazione che il procedimento dal quale il ricorrente attendeva la risposta alla propria pretesa creditoria durava già da "complessivamente quasi venticinque anni" e il Governo non aveva esposto «alcun fatto o argomento convincente che possa giustificare un tale ritardo».

Si tratta, dunque, di una sentenza che, da un lato, nella sua premessa, non tiene compiutamente conto dei rimedi riparatori apprestati dall'ordinamento italiano riferibili anche al procedimento per cui è causa; e, dall'altro lato, nel suo *decisum*, risponde ad una finalità di tutela dell'interesse del ricorrente, che si ravvisa lesa in correlazione alla peculiarità del caso concreto: tutela, questa, "parcellizzata", che è per sua natura complementare alla tutela "sistemica" apprestata in sede nazionale (sentenze n. 67 del 2017, n. 264 del 2012).

Da qui, dunque, la non fondatezza della questione sollevata dai rimettenti anche in relazione ai parametri da ultimo considerati.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1-bis commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Bologna, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2020.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 febbraio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200012

N. 13

Sentenza 14 gennaio - 7 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Distanze minime tra i fabbricati - Distanza pari all'altezza del fabbricato più alto prescritta dal d.m. n. 1444 del 1968 per le zone territoriali omogenee C - Possibilità di disapplicazione - Denunciato contrasto con principi fondamentali della legislazione statale in materia di governo del territorio e violazione della competenza statale esclusiva in materia di "ordinamento civile" - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 103, comma 1-*bis*.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1-*bis*, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), promosso dal Consiglio di Stato, sezione prima, nel procedimento vertente tra Nicandro Cavagliotti e il Comune di Sondrio, con ordinanza dell'8 novembre 2017, iscritta al n. 156 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione di Nicandro Cavagliotti e l'atto di intervento del Presidente della Giunta della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Enrico Muffatti per Nicandro Cavagliotti e Piera Pujatti per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'8 novembre 2017, iscritta al n. 156 del registro ordinanze 2018, il Consiglio di Stato, sezione prima, nell'esercizio della propria funzione consultiva in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1-*bis*, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), nella parte in cui deroga alla distanza pari all'altezza del fabbricato più alto.

1.1.- Il Consiglio di Stato premette di dover decidere sull'impugnazione della variante del piano di governo del territorio del Comune di Sondrio, adottata con delibera del Consiglio comunale del 28 novembre 2014, n. 81 e volta a sottrarre «le zone di nuova edificazione ed urbanizzazione», poste all'interno del «tessuto urbano consolidato», all'applicazione della disciplina più rigorosa, che impone la maggiore distanza pari all'altezza dell'edificio più alto.

La parte ricorrente nel giudizio principale si duole della violazione di legge e, in particolare, dell'art. 9 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 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), dell'arbitrarietà e della carenza di motivazione della variante approvata, che determinerebbe, inoltre, «deviazione dalla funzione». Il Comune di Sondrio, allo scopo di emendare gli «errori materiali riscontrati in fase applicativa», avrebbe introdotto una innovazione rilevante, in contrasto con i «tassativi limiti di legge».

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza delle questioni proposte, il Consiglio di Stato richiama la giurisprudenza di questa Corte, che riconduce la disciplina delle distanze minime alla competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» e ammette un intervento regionale in senso derogatorio soltanto mediante «strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio».

Il rimettente muove dal presupposto che la disposizione censurata non affidi «l'operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici»» e non sia «funzionale ad un «assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio»». Essa derogherebbe alla disciplina delle distanze minime anche con riguardo a «singoli edifici».

Sulla base di tali premesse, il Consiglio di Stato denuncia la violazione dei limiti che alla «competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio»» (art. 117, terzo comma, Cost.) pongono i principi enunciati dalla normativa statale e, in particolare, l'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968 e l'art. 2-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)».

Sarebbe violata anche la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.), che ricomprende la disciplina delle distanze minime fra costruzioni.

1.3.- In punto di rilevanza, il rimettente reputa l'applicazione della disposizione censurata «decisiva ai fini della decisione della controversia in esame».

2.- Si è costituita, con atto depositato il 27 novembre 2018, la parte ricorrente nel giudizio principale e ha chiesto di accogliere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato.

La deroga prevista dal legislatore regionale presenterebbe una portata quanto mai ampia e non si prefiggerebbe di «conformare un assetto complessivo ed unitario e di specifiche aree territoriali».



3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente della Giunta della Regione Lombardia, con atto depositato il 9 novembre 2018, e ha chiesto di dichiarare inammissibili o, comunque, infondate le questioni di legittimità costituzionale.

3.1.- In linea preliminare, la Regione ha eccepito l'inammissibilità delle questioni proposte, in quanto irrilevanti. La disposizione censurata riguarderebbe la sola fase dell'adeguamento dei piani alle previsioni della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, e non già la successiva revisione dei piani di governo del territorio già approvati.

Nel giudizio principale, verrebbe in rilievo una variante del piano di governo del territorio, posteriore all'adeguamento dei piani. A sostegno della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, il rimettente non avrebbe offerto motivazioni di sorta.

Le questioni sollevate sarebbero inammissibili anche «per mancata e insufficiente indicazione del parametro di costituzionalità», che è stato individuato nell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968. La previsione citata, tuttavia, avrebbe rango di legge ordinaria e non potrebbe assurgere a «parametro nel giudizio di costituzionalità».

Il rimettente non avrebbe chiarito se le censure investano l'intera disposizione dell'art. 103, comma 1-bis, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, oppure il solo enunciato finale, che racchiude una deroga alla distanza minima tra i fabbricati.

3.2.- Nel merito, le questioni non sarebbero comunque fondate.

La distanza minima pari all'altezza del fabbricato più alto, prescritta dall'art. 9, primo comma, numero 3), del d.m. n. 1444 del 1968, non rappresenterebbe una previsione inderogabile. Sarebbe inderogabile soltanto la distanza minima tra fabbricati pari a dieci metri, salvaguardata dalla legge regionale n. 12 del 2005 e dallo stesso piano di governo del territorio del Comune di Sondrio.

La disposizione censurata, peraltro, sarebbe conforme alla legislazione statale, in quanto contemplerebbe una deroga circoscritta a «un arco temporale limitato» e connessa a «strumenti di revisione globale del territorio». Non si tratterebbe, pertanto, di interventi «su singoli edifici», svincolati dalla pianificazione urbanistica.

4.- In prossimità dell'udienza, la parte ricorrente nel giudizio principale e la Regione Lombardia hanno depositato memorie illustrative.

4.1.- In ordine all'inammissibilità eccepita dalla Regione Lombardia, la parte ricorrente nel giudizio principale ha replicato che lo stesso Comune di Sondrio, nelle deduzioni difensive, ha fondato la legittimità della variante sulle previsioni censurate. Anche il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avrebbe negato l'operatività, nella Regione Lombardia, della distanza pari all'altezza del fabbricato più alto.

Nel merito, l'interpretazione «riduttiva» prospettata dalla Regione Lombardia sarebbe contraddetta dal dato letterale, che menziona una generale disapplicazione delle disposizioni del d.m. n. 1444 del 1968, con l'eccezione della distanza minima di dieci metri.

Le esigenze di adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti comunque non giustificerebbero una deroga di tale latitudine, che si applicherebbe «a regime» e non in via meramente transitoria, come dimostra il fatto che la disciplina censurata è stata introdotta soltanto a distanza di circa tre anni «dall'approvazione della legge urbanistica regionale n. 12/2005».

4.2.- La Regione Lombardia ha ribadito l'inammissibilità delle questioni per omessa motivazione sulla rilevanza. In particolare, il giudice *a quo* avrebbe trascurato di indicare le ragioni che lo inducono a fare applicazione della disposizione censurata e di motivare in merito all'incidenza delle questioni sulla definizione del giudizio principale.

Nel merito, la Regione Lombardia ha posto in risalto la legittimità costituzionale di una deroga che considera «il complessivo tessuto urbano», non si applica «al caso di edifici isolatamente considerati» e interviene «solamente in una fase transitoria, temporalmente limitata», al solo scopo di adeguare gli strumenti urbanistici vigenti alle previsioni della legge regionale n. 12 del 2005.

5.- All'udienza pubblica del 14 gennaio 2020, le parti hanno confermato le conclusioni già rassegnate e hanno ribadito le argomentazioni illustrate nei rispettivi scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 156 del 2018), il Consiglio di Stato, sezione prima, nell'esercizio della propria funzione consultiva in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1-bis, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.



1.1.- La disposizione censurata è stata aggiunta dall'art. 1, comma 1, lettera xxx), della legge della Regione Lombardia 14 marzo 2008, n. 4, recante «Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)», e prevede che, ai fini dell'adeguamento, «ai sensi dell'articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti, non si applicano le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444».

La disciplina in esame salvaguarda, per i soli interventi di nuova costruzione, «il rispetto della distanza minima tra fabbricati pari a dieci metri» e ne consente la deroga soltanto «tra fabbricati inseriti all'interno di piani attuativi e di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario», in base alla previsione introdotta dall'art. 4, comma 1, lettera k), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante «Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali».

La distanza minima di dieci metri, nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 873 e 907 del codice civile, è altresì «derogabile per lo stretto necessario alla realizzazione di sistemi elevatori a pertinenza di fabbricati esistenti che non assolvano al requisito di accessibilità ai vari livelli di piano» (art. 103, comma 1-ter, della legge regionale n. 12 del 2005, aggiunto dall'art. 12, comma 1, della legge della Regione Lombardia 13 marzo 2012, n. 4, recante «Norme per la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e altre disposizioni in materia urbanistico-edilizia»).

1.2.- Il giudice *a quo* muove dalla premessa che, in virtù della disposizione censurata, non si applichino nella Regione Lombardia le distanze minime tra fabbricati sancite dall'art. 9, primo comma, numero 3), del decreto del Ministro dei lavori pubblici 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).

La previsione citata riguarda le zone territoriali omogenee C, che l'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968 identifica nelle «parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità» delle zone B, caratterizzate da una «superficie coperta degli edifici esistenti» non inferiore «al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona» e da una «densità territoriale [...] superiore ad 1,5 mc/mq».

Per le zone territoriali omogenee C, l'art. 9, primo comma, numero 3), del d.m. n. 1444 del 1968 prescrive «tra pareti finestrate di edifici antistanti, la distanza minima pari all'altezza del fabbricato più alto», anche nell'ipotesi in cui «una sola parete sia finestrata, qualora gli edifici si fronteggino per uno sviluppo superiore a ml 12».

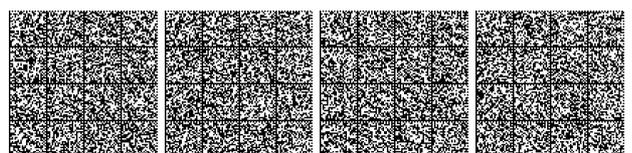
1.3.- Ad avviso del rimettente, la deroga sancita dalla disposizione censurata riguarderebbe «qualsiasi ipotesi di intervento, quindi anche su singoli edifici» e non sarebbe demandata a strumenti urbanistici «funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio».

Il Consiglio di Stato, alla luce di tali premesse, denuncia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., sul presupposto che la disposizione censurata travalichi la «competenza regionale concorrente in materia di “governo del territorio”» e i limiti dell'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968 e dell'art. 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», che subordinano la legittimità delle deroghe alle distanze minime alla loro previsione nel contesto di strumenti urbanistici, funzionali a conformare «un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio».

Il giudice *a quo* assume che la previsione censurata, nel delineare una deroga di tale ampiezza, si ponga in contrasto anche con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto lederebbe la «competenza legislativa esclusiva dello Stato» in materia di «ordinamento civile», che include la disciplina delle distanze minime tra costruzioni, nel rispetto delle prescrizioni imperative dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968.

2.- Ai fini dell'odierno scrutinio, è necessario ricostruire nei suoi tratti salienti gli antecedenti di fatto del giudizio principale.

Il rimettente è chiamato a rendere un parere vincolante su un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, che oggi, dopo le innovazioni apportate dall'art. 69, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile), si atteggia



come «un rimedio giustiziale, che è sostanzialmente assimilabile ad un “giudizio”, quantomeno ai fini dell’applicazione dell’art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell’art. 23 della legge n. 87 del 1953» (sentenza n. 73 del 2014, punto 2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 133 del 2016, punto 3.4.1. del Considerato in diritto).

Nel giudizio principale è impugnata la variante, adottata il 28 novembre 2014, del piano di governo del territorio del Comune di Sondrio, a sua volta approvato con delibera del Consiglio comunale del 6 giugno 2011.

Le questioni vertono sulla scelta di sottrarre le aree di nuova edificazione poste all’interno di un ambito territoriale denominato “tessuto urbano consolidato” «all’applicazione della disciplina più restrittiva (quella che impone una distanza minima pari all’altezza dell’edificio più alto)».

3.- Occorre, preliminarmente, esaminare le eccezioni di inammissibilità formulate nell’atto di intervento.

4.- La Regione Lombardia ha eccepito l’inammissibilità delle questioni alla luce dell’incerta individuazione sia della disposizione censurata sia dell’intervento caducatorio richiesto a questa Corte.

L’eccezione deve essere disattesa.

Il rimettente ha individuato in modo inequivocabile il tema del decidere, che attiene alla distanza minima pari all’altezza del fabbricato più alto, prescritta nelle zone territoriali omogenee C tra edifici antistanti, uno almeno dei quali con parete finestrata. A questa Corte il Consiglio di Stato ha richiesto una declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina che consente l’indiscriminata disapplicazione delle previsioni imperative dettate dall’art. 9, primo comma, numero 3), del d.m. n. 1444 del 1968.

Le censure si incentrano sul primo enunciato dell’art. 103, comma 1-bis, della legge regionale n. 12 del 2005, e non sulla disciplina della distanza minima tra fabbricati, pari a dieci metri.

Non dispiegano, pertanto, alcuna influenza le innovazioni successive all’ordinanza di rimessione, recate dall’art. 4, comma 1, lettera k), della legge regionale n. 18 del 2019, che ha specificato, solo per la distanza minima pari a dieci metri, i requisiti di legittimità di eventuali deroghe.

5.- Ad avviso della Regione Lombardia, le questioni sarebbero inammissibili anche per carente motivazione in ordine alle ragioni di contrasto con i parametri costituzionali evocati.

Neppure tale eccezione è fondata.

Il rimettente ha ricostruito in maniera circostanziata la giurisprudenza di questa Corte che, sin dalla sentenza n. 232 del 2005, ha ricondotto la disciplina delle distanze alla materia «ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato, e ha riconosciuto il potere delle Regioni, titolari della competenza concorrente nella materia «governo del territorio», di dettare discipline derogatorie in strumenti urbanistici funzionali a un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (fra le molte, sentenze n. 50 e n. 41 del 2017, n. 231, n. 185 e n. 178 del 2016).

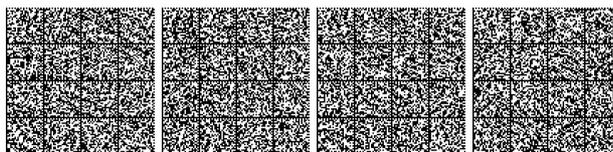
L’esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio e a una razionale pianificazione urbanistica circoscrive rigorosamente la competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici e ne vincola anche le modalità di esercizio (da ultimo, sentenza n. 41 del 2017, punto 4.1. del Considerato in diritto).

È pertinente anche il richiamo, operato dal rimettente, all’art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968, che rappresenta «[i]l punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di “ordinamento civile” e quella regionale in materia di “governo del territorio”» (sentenza n. 6 del 2013, punto 3.2. del Considerato in diritto) e consente di fissare distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale nel solo caso di «gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche».

Il Consiglio di Stato non manca di soffermarsi anche sulle previsioni dell’art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, che hanno recepito la giurisprudenza di questa Corte e, nel confermare la vincolatività delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968, consentono di derogarle entro limiti puntuali, «nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

Il rimettente ha dunque avvalorato le censure con una esaustiva ricostruzione del quadro normativo di riferimento e della costante giurisprudenza di questa Corte.

6.- La Regione Lombardia ha eccepito l’inammissibilità delle questioni in ragione dell’inadeguata motivazione in punto di rilevanza.



Il rimettente non avrebbe argomentato in alcun modo in ordine alla necessità di applicare una disposizione che riguarda specificamente la fase di adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti.

L'eccezione è fondata.

6.1.- La disposizione censurata esclude l'applicazione delle previsioni del d.m. n. 1444 del 1968 e puntualizza che tale disapplicazione opera «[a]i fini dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti».

L'art. 26, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 dispone che i Comuni deliberino l'avvio del procedimento di adeguamento dei piani regolatori generali vigenti entro un anno dall'entrata in vigore della medesima legge, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia del 16 marzo 2005, n. 11, e destinata a entrare in vigore, in difetto di previsioni di segno diverso, il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione.

I Comuni sono poi obbligati ad approvare tutti gli atti inerenti ai piani di governo del territorio in conformità ai principi enunciati dalla nuova «Legge per il governo del territorio» e secondo il procedimento che tale legge delinea.

L'art. 26, comma 3, della stessa legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, nella formulazione originaria, disciplinava i tempi di adeguamento dello strumento urbanistico generale, quando fosse stato approvato prima dell'entrata in vigore «della legge regionale 15 aprile 1975, n. 51 (Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico)» (art. 25, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005). Era previsto il termine più celere di sei mesi dall'entrata in vigore della nuova «Legge per il governo del territorio» e si stabiliva che, successivamente, fossero approvati tutti gli atti di piano di governo del territorio.

Dopo le novità apportate dall'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge della Regione Lombardia 10 marzo 2009, n. 5 (Disposizioni in materia di territorio e opere pubbliche - Collegato ordinamentale), l'art. 26, comma 3, della legge regionale n. 12 del 2005 oggi regola l'avvio del procedimento di approvazione del piano di governo del territorio, che deve essere deliberato dai Comuni entro il 15 settembre 2009.

6.2.- Il Consiglio di Stato, sin dalle premesse dell'ordinanza di rimessione, evidenzia che è stata impugnata la variante adottata con delibera del Consiglio comunale di Sondrio 28 novembre 2014, n. 81, e destinata a modificare il piano di governo del territorio, a sua volta approvato con delibera del Consiglio comunale 6 giugno 2011, n. 40.

6.3.- A fronte di una variante risalente al novembre 2014 e relativa a un piano di governo del territorio già approvato nel giugno 2011, il rimettente non illustra le ragioni che rendono necessaria l'applicazione di una disciplina volta a regolare la sola fase transitoria di adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti, modulata secondo precise scansioni temporali, e non la revisione dei piani di governo del territorio già approvati.

La disposizione censurata, pur posteriore alla «Legge per il governo del territorio» del 2005, si colloca in un orizzonte temporale definito, legato all'adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti e alla successiva transizione ai piani di governo del territorio, che si configurano come i nuovi strumenti di pianificazione urbanistica previsti dalla legislazione regionale.

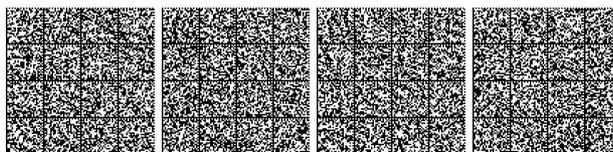
In tal senso depone l'univoco dettato letterale, che richiama l'adeguamento, secondo le cadenze predeterminate dall'art. 26, commi 2 e 3, della legge regionale n. 12 del 2005, e postula un nesso di strumentalità della disapplicazione rispetto all'adeguamento stesso.

Sull'elemento temporale e sulla correlazione finalistica con l'adeguamento, che integrano requisiti imprescindibili della disposizione sospettata di incostituzionalità, il rimettente non offre raggugli di sorta. Il Consiglio di Stato non dimostra che il provvedimento impugnato, posteriore alla fase transitoria di adeguamento, rinviene il suo fondamento nella disciplina sottoposta al vaglio di questa Corte e contraddistinta da presupposti applicativi rigorosi.

Né a tali carenze possono supplire - secondo la giurisprudenza di questa Corte - le argomentazioni del Comune di Sondrio e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, menzionate dalla parte privata nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza. Peraltro, tali argomentazioni, che negherebbero l'applicabilità della distanza pari all'altezza del fabbricato più alto, non soltanto non sono state vagliate dal giudice *a quo*, ma neppure si cimentano con gli elementi di ordine testuale adottati dalla Regione Lombardia in merito all'interpretazione della disposizione censurata.

Il giudice *a quo*, nella parte conclusiva dell'ordinanza, si limita a indicare che la rilevanza delle questioni di costituzionalità sarebbe innegabile, poiché l'applicazione della legge regionale «è decisiva ai fini della decisione della controversia in esame». Le indicazioni tratteggiate, tuttavia, non superano la valutazione che è demandata a questa Corte con riguardo al presupposto della rilevanza (fra le molte, sentenza n. 208 del 2019, punto 3.1. del Considerato in diritto).

La motivazione del rimettente incorre, pertanto, nel profilo di inammissibilità eccepito dalla Regione Lombardia.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1-bis, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), sollevate, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 febbraio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200013

N. 14

Sentenza 16 gennaio - 11 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Modifica dell'originaria imputazione - Facoltà dell'imputato di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova - Omessa previsione - Violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Codice di procedura penale, art. 516.
- Costituzione, artt. 3 e 24, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 516 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Grosseto, nel procedimento penale a carico di B. R., con ordinanza del 25 gennaio 2019, iscritta al n. 91 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 16 gennaio 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 25 gennaio 2019, il Tribunale ordinario di Grosseto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 516 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede, in caso di contestazione di un fatto diverso, la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova.

1.1.- Riferisce il giudice *a quo* di dover giudicare della responsabilità penale di B. R., rinviato a giudizio per un fatto originariamente qualificato dal pubblico ministero come ricettazione, ai sensi dell'art. 648 del codice penale, di oggetti provenienti da un furto commesso in una chiesa.

Nel corso dell'istruttoria, il pubblico ministero aveva tuttavia ritenuto - senza peraltro che fossero emersi elementi di novità rispetto agli atti d'indagine - di contestare all'imputato, ai sensi dell'art. 516, comma 1, cod. proc. pen., di avere egli stesso sottratto gli oggetti in questione, e di essere pertanto responsabile del delitto di furto in abitazione ai sensi dell'art. 624-*bis* cod. pen.

L'imputato aveva quindi chiesto, a mezzo del proprio difensore, di essere ammesso alla sospensione del procedimento con messa alla prova ai sensi dell'art. 168-*bis* cod. pen., previa rimessione delle questioni di legittimità costituzionale ora sottoposte all'esame di questa Corte, precisando altresì che tale richiesta - che egli, invero, avrebbe potuto a suo tempo formulare anche con riferimento alla originaria imputazione ex art. 648 cod. pen. - era legata alla considerazione che in caso di condanna per furto in abitazione, a differenza di quanto accade in caso di condanna per ricettazione, non è consentita la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena ai sensi dell'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen.

1.2.- Quanto alla rilevanza delle questioni, il rimettente osserva anzitutto che il reato contestato in udienza dal pubblico ministero rientra fra quelli per i quali, ai sensi dell'art. 168-*bis* cod. pen., è possibile la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Rileva infatti il giudice *a quo* che tale disposizione consente di ammettere al rito speciale in parola gli imputati di reati puniti con la pena detentiva non superiore a quattro anni, nonché di quelli indicati dall'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. Il delitto di furto in abitazione prevede, invero, una pena detentiva superiore nel massimo a quattro anni, e non è espressamente menzionato dall'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. nell'elenco dei reati per i quali si procede comunque con citazione diretta. Tuttavia, secondo la costante interpretazione della Corte di cassazione, il delitto in questione rientra comunque tra quelli per i quali si procede con citazione diretta, atteso che la sua mancata espressa menzione nell'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. deve ricondursi unicamente a un difetto di coordinamento normativo, conseguente all'elevazione a fattispecie autonoma - ad opera della legge 26 marzo 2001, n. 128 (Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini) - del furto in abitazione, che in precedenza rientrava tra le ipotesi di furto aggravato di cui all'art. 625 cod. pen., cui espressamente si riferisce l'art. 550, comma 2, lettera *f*), cod. proc. pen. (sono citate, tra le altre, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 28 novembre 2017-26 gennaio 2018, n. 3807; Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 12 maggio-22 settembre 2017, n. 43958; Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 24 aprile-20 luglio 2012, n. 29815).

L'istanza formulata dall'imputato dovrebbe, tuttavia, essere respinta in quanto tardiva ai sensi dell'art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., a tenore del quale la relativa richiesta può essere proposta, nel caso di procedimento con citazione diretta a giudizio, soltanto fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente rammenta che questa Corte, con sentenza n. 141 del 2018, ha dichiarato l'art. 517 cod. proc. pen. costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., nella parte in cui, in seguito alla nuova contestazione di una circostanza aggravante, non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova, considerata quale vero e proprio rito alternativo.

A parere del giudice *a quo*, gli argomenti che hanno condotto a tale dichiarazione di illegittimità costituzionale varrebbero allo stesso modo con riferimento all'ipotesi di contestazione di un fatto diverso, contemplata dall'art. 516 cod. proc. pen.



La scelta del rito costituirebbe, d'altra parte, una delle più qualificanti modalità di esplicazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. (sono citate le sentenze n. 237 del 2012, n. 219 e n. 148 del 2004, n. 70 del 1996, n. 497 del 1995 e n. 76 del 1993), il cui esercizio dovrebbe sempre essere garantito in ogni ipotesi di mutamento, "patologico" o "fisiologico" che sia, della fisionomia originaria dell'accusa, pena la violazione - altresì - del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Grosseto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 516 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede, in caso di contestazione di un fatto diverso, la facoltà dell'imputato di chiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Secondo il rimettente, la disposizione censurata violerebbe il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., non consentendo all'imputato di chiedere di essere ammesso al rito speciale a contenuto premiale della sospensione del procedimento con messa alla prova nell'ipotesi in cui, nel corso del dibattimento, gli venga contestato un fatto diverso da quello oggetto della originaria imputazione.

Avendo poi questa Corte dichiarato, con sentenza n. 141 del 2018, l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova nell'ipotesi di contestazione di una nuova circostanza aggravante, la mancata previsione di analoga facoltà per l'imputato al quale venga contestato un fatto diverso durante il dibattimento lederebbe, altresì, il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

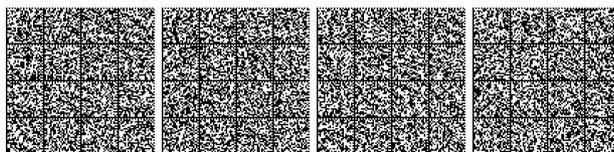
2.- Le questioni sono fondate, con riferimento a entrambi i parametri evocati.

2.1.- Come da ultimo estesamente ricapitolato nella sentenza n. 141 del 2018, una risalente giurisprudenza di questa Corte, muovendo dalla premessa per cui la scelta dei riti alternativi da parte dell'imputato costituisce una delle più qualificanti espressioni del suo diritto di difesa, ha di volta in volta dichiarato illegittimi gli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di essere ammesso a un rito speciale a contenuto premiale allorché, nel corso dell'istruttoria dibattimentale, fosse emerso - rispettivamente - un fatto diverso da quello originariamente contestato, ovvero un reato connesso o una circostanza aggravante non previamente contestati all'imputato. Tali preclusioni sono apparse alla Corte lesive, altresì, del principio di eguaglianza, «venendo l'imputato irragionevolmente discriminato, ai fini dell'accesso ai procedimenti speciali, in dipendenza dalla maggiore o minore esattezza o completezza della discrezionale valutazione delle risultanze delle indagini preliminari operata dal pubblico ministero» (sentenza n. 265 del 1994).

In una prima fase, per la verità, le dichiarazioni di illegittimità costituzionale erano state spesso circoscritte all'ipotesi in cui la diversa o nuova contestazione concernesse un fatto già risultante dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale (così le sentenze n. 184 del 2014, n. 333 del 2009 e n. 265 del 1994). Questo criterio limitativo è stato però progressivamente abbandonato dalle pronunce più recenti (sentenze n. 82 del 2019, n. 141 del 2018, n. 206 del 2017, n. 273 del 2014 e n. 237 del 2012), nelle quali si è in sostanza sottolineato che, in ogni ipotesi di nuove contestazioni - indipendentemente dalla circostanza per cui ciò sia o meno addebitabile alla negligenza del pubblico ministero nella formulazione dell'originaria imputazione -, all'imputato deve essere restituita la possibilità di esercitare le proprie scelte difensive, comprensive della decisione di chiedere un rito alternativo.

Tale generale principio è stato applicato dalla più volte menzionata sentenza n. 141 del 2018 all'ipotesi di contestazione di nuove circostanze aggravanti nel corso dell'istruttoria dibattimentale di cui all'art. 517 cod. proc. pen., in relazione all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova; istituto che, ha osservato questa Corte, «ha effetti sostanziali, perché dà luogo all'estinzione del reato, ma è connotato da un'intrinseca dimensione processuale, in quanto consiste in un nuovo procedimento speciale, alternativo al giudizio» (sentenza n. 240 del 2015, nonché, nello stesso senso, sentenze n. 68 del 2019 e n. 91 del 2018).

2.2.- Il principio non può ora che essere esteso anche all'ipotesi - strutturalmente identica, sotto il profilo che qui rileva - prevista dall'art. 516 cod. proc. pen., in questa sede censurato; il quale deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, in seguito alla modifica dell'originaria imputazione, non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 516 del codice di procedura penale, nella parte in cui, in seguito alla modifica dell'originaria imputazione, non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200014

n. 15

Sentenza 16 gennaio - 11 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sostituzione di pene detentive brevi con pene pecuniarie - Coefficiente di ragguglio - Applicazione del tasso giornaliero previsto dal codice penale (250 euro) anziché di quello più favorevole dettato per il procedimento per decreto penale (75 euro) - Denunciata disparità di trattamento e contrasto con la funzione rieducativa della pena, per l'impossibilità di graduarla in concreto - Inammissibilità delle questioni.

- Codice penale, art. 135.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 135 del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione terza penale, nel procedimento penale a carico di S. E., con ordinanza del 27 novembre 2018, iscritta al n. 86 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 16 gennaio 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 novembre 2018, iscritta al n. 86 del registro ordinanze 2019, il Tribunale ordinario di Firenze, sezione terza penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135 del codice penale, nella parte in cui stabilisce il tasso di ragguglio tra pene pecuniarie e detentive in ragione di 250 euro, o frazione di 250 euro, per un giorno di pena detentiva, anziché il diverso tasso, previsto dall'art. 459, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, di 75 euro per un giorno di pena detentiva, aumentabili fino al triplo tenuto conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare.

1.1.- L'ordinanza di remissione è stata pronunciata nel procedimento a carico di S. E. per il delitto di minaccia aggravata. Alla prima udienza, l'imputato aveva proposto richiesta di patteggiamento, chiedendo l'applicazione della pena di venti giorni di reclusione, sostituita nella multa di 1.500 euro, determinata al tasso di 75 euro per ogni giorno di pena detentiva.

Il rimettente sottolinea che, allo stato, l'istanza dell'imputato non potrebbe essere accolta, a essa ostando il disposto dell'art. 135 cod. pen., il quale prevede che quando, per ogni effetto giuridico, si deve eseguire un ragguglio tra pene pecuniarie e pene detentive, il computo ha luogo calcolando 250 euro, o frazione di 250 euro, di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva. Tale criterio di ragguglio è espressamente richiamato dall'art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), che consente al giudice di sostituire la pena detentiva di durata non superiore a sei mesi con la pena pecuniaria della specie corrispondente, a un tasso di ragguglio per ogni giorno di pena detentiva di ammontare non inferiore alla somma indicata dall'art. 135 cod. pen. e non superiore a dieci volte tale ammontare.

1.2.- Il giudice *a quo* ritiene, tuttavia, che la disciplina dettata dall'art. 135 cod. pen. contrasti con gli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui - per l'appunto - fissa il tasso di ragguglio a 250 euro giornalieri e non già alla diversa e più favorevole misura stabilita - nell'ambito del procedimento per decreto - dall'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., che l'imputato nel giudizio *a quo* vorrebbe si applicasse nei propri confronti.

1.3.- Quanto alla dedotta lesione dell'art. 3 Cost., il rimettente evidenzia anzitutto che, a seguito dell'introduzione dell'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., per effetto dell'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), nell'ordinamento operano due diversi tassi di conversione della pena detentiva in pena pecuniaria: da un lato, quello - più favorevole per l'imputato - che ragguglia un giorno di pena detentiva a una somma compresa tra 75 e 225 euro, previsto dalla disposizione di nuovo conio e applicabile al solo procedimento per decreto; dall'altro lato, quello delineato dall'art. 135 cod. pen. e richiamato dall'art. 53 della legge n. 689 del 1981, che tuttora equipara un giorno di pena detentiva a una somma compresa tra 250 e 2500 euro, ed è applicabile a tutti gli altri procedimenti.

Poiché - prosegue il rimettente - la richiesta di emissione del decreto penale di condanna è rimessa alla discrezionalità del pubblico ministero, i soggetti imputati del medesimo reato subirebbero un'irragionevole disparità di trattamento, a seconda che il pubblico ministero decida o meno di esercitare l'azione penale mediante richiesta di emissione di decreto penale.

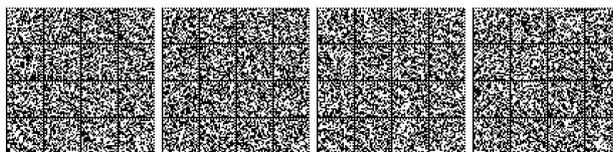
Tale disparità di trattamento sarebbe peraltro in contrasto con l'indicazione - fornita dall'art. 53 della legge n. 689 del 1981 attraverso il richiamo all'art. 133-*bis* cod. pen. - a tener conto, nella determinazione dell'ammontare della pena sostitutiva, delle condizioni economiche dell'imputato; indicazione che sarebbe frustrata dalla disposizione censurata, la quale condurrebbe all'irrogazione di pene pecuniarie non commisurate né commisurabili alle sue reali condizioni economiche.

1.4.- La «impossibilità di graduare la pena al caso concreto» contrasterebbe, altresì, con la funzione rieducativa della pena, imposta dall'art. 27 Cost. Ciò in quanto, ad avviso del giudice *a quo*, «una pena "eccessiva" rispetto alle reali condizioni economiche del reo non è di fatto ottemperabile, con la evidente conseguenza che non sarà possibile perseguire e raggiungere uno degli obiettivi primari affidati dal legislatore alla pena, che è la funzione rieducativa».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1.- L'interveniente evidenzia anzitutto l'insufficienza della motivazione del giudice *a quo* in ordine alla rilevanza delle questioni. L'ordinanza di remissione si limiterebbe a esporre che l'imputato ha chiesto l'applicazione, ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., di una pena pecuniaria calcolata utilizzando un tasso di conversione inferiore a quello previsto dall'art. 135 cod. pen., senza chiarire né se l'imputato possa essere prosciolto ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., né se la pena così determinata sia congrua. Il rimettente non avrebbe dunque dimostrato di non poter definire il giudizio indipendentemente dalla soluzione delle questioni di legittimità costituzionale prospettate, sicché queste ultime sarebbero inammissibili.

2.2.- Le questioni sollevate sarebbero in ogni caso radicalmente infondate. Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (è citata Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 21 dicembre 2017-1° marzo 2018, n. 9400), la disposizione di cui all'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., costituirebbe il frutto di una scelta discrezionale del legi-



slatore, il quale, a evidenti fini deflattivi, ha introdotto, per il solo procedimento per decreto, un regime di conversione della pena detentiva in pena pecuniaria più favorevole di quello previsto dall'art. 135 cod. pen., «in sintonia con la già prevista possibilità di diminuire la pena in misura maggiore rispetto agli altri riti semplificati».

La giurisprudenza costituzionale, del resto, sarebbe costante nel ritenere che le scelte legislative in materia di determinazione delle sanzioni penali sono insindacabili, salvo che trasmodino nell'irragionevolezza o nell'arbitrio (sono citate le sentenze n. 148 del 2017 [*recte*: n. 148 del 2016], n. 23 del 2016 e n. 81 del 2014).

In specie, la difformità del tasso di conversione della pena detentiva in pena pecuniaria previsto dall'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., rispetto a quello contemplato dall'art. 135 cod. pen., sarebbe riconducibile al corretto esercizio della discrezionalità legislativa, con conseguente insindacabilità della relativa scelta.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135 del codice penale, nella parte in cui stabilisce il tasso di ragguglio tra pene pecuniarie e detentive in ragione di 250 euro, o frazione di 250 euro, per un giorno di pena detentiva, anziché il diverso tasso, previsto dall'art. 459, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, di 75 euro per un giorno di pena detentiva, aumentabili fino al triplo tenuto conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare.

Il giudice *a quo* è investito di una richiesta di patteggiamento nella quale l'imputato chiede la sostituzione, ai sensi dell'art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), della pena della reclusione con quella della multa al tasso di conversione previsto dall'art. 459, comma 1-*bis* cod. proc. pen., introdotto dall'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario) con riferimento - però - al solo procedimento per decreto penale di condanna. L'istanza dovrebbe pertanto essere rigettata, dovendosi applicare alla sostituzione della pena detentiva in pena pecuniaria, in ogni altro procedimento, l'ordinario e meno favorevole criterio di conversione di cui all'art. 135 cod. pen.

Il rimettente ritiene, tuttavia, che la compresenza nel sistema - in seguito all'entrata in vigore, nel 2017, del menzionato art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. - di due diversi criteri di ragguglio tra pena detentiva e pena pecuniaria determini una irragionevole disparità di trattamento tra imputati di fatti di reato identici, che consegue esclusivamente alla scelta discrezionale del pubblico ministero di esercitare l'azione penale nelle forme del rito ordinario ovvero con decreto penale di condanna.

L'applicazione del tasso di ragguglio di cui all'art. 135 cod. pen. condurrebbe, d'altra parte, alla irrogazione di pene pecuniarie eccessive rispetto alle reali condizioni economiche del reo e, pertanto, in contrasto con la funzione rieducativa della pena.

2.- Le questioni sono inammissibili.

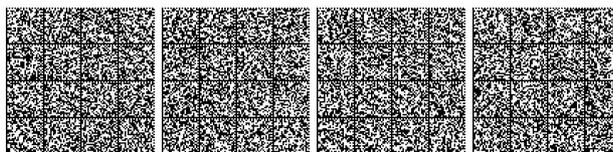
2.1.- Il problema che fa da sfondo alle questioni sollevate è, invero, reale.

L'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981, nel prevedere la possibilità di sostituzione della pena detentiva nel limite dei sei mesi con la pena pecuniaria, stabilisce, tra l'altro, che «[p]er determinare l'ammontare della pena pecuniaria il giudice individua il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato e lo moltiplica per i giorni di pena detentiva. Nella determinazione dell'ammontare di cui al precedente periodo il giudice tiene conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. Il valore giornaliero non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare».

Ora, il tasso di ragguglio previsto dall'art. 135 cod. pen. - già fissato dall'art. 1 della legge 5 ottobre 1993, n. 402 (Modifica dell'articolo 135 del codice penale: ragguglio fra pene pecuniarie e pene detentive), in 75.000 lire per ogni giorno di pena detentiva, poi convertite in 38 euro - è stato innalzato a 250 euro giornalieri per effetto della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

Tale aumento ha fatto sì che - in forza del richiamo all'art. 135 cod. pen. contenuto nell'art. 53 della legge n. 689 del 1981, pacificamente considerato quale rinvio "mobile" - il valore giornaliero minimo della pena pecuniaria sostituita alla pena detentiva sia attualmente pari a 250 euro. Il risultato è stato quello di rendere eccessivamente onerosa, per molti condannati, la sostituzione della pena pecuniaria, sol che si pensi che - ad esempio - il minimo legale della reclusione, fissato dall'art. 23 cod. pen. in quindici giorni, deve oggi essere sostituito in una multa di almeno 3.750 euro, mentre la sostituzione di sei mesi di reclusione (pari al limite massimo entro il quale può operare il meccanismo previsto dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981) dà a luogo a una multa non inferiore a 45.000 euro.

Ciò ha determinato, nella prassi, una drastica compressione del ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria, che pure era stata concepita dal legislatore del 1981 - in piena sintonia con la logica dell'art. 27, terzo comma, Cost. - come prezioso strumento destinato a evitare a chi sia stato ritenuto responsabile di reati di modesta gravità di scontare pene detentive troppo brevi perché possa essere impostato un reale percorso trattamentale, ma già sufficienti a produrre i gravi



effetti di lacerazione del tessuto familiare, sociale e lavorativo, che il solo ingresso in carcere solitamente produce. Con il conseguente rischio di trasformare la sostituzione della pena pecuniaria in un privilegio per i soli condannati abbienti: ciò che appare di problematica compatibilità con l'art. 3, secondo comma, Cost., il cui centrale rilievo nella commisurazione della pena pecuniaria è stato da tempo sottolineato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 131 del 1979).

2.2.- Tuttavia, le questioni oggi all'esame, aventi a oggetto l'art. 135 cod. pen., sono viziate da aberratio ictus; vizio che ha carattere assorbente rispetto ai diversi profili di inammissibilità denunciati dall'Avvocatura generale dello Stato.

Il rimettente è, come rilevato, investito di una istanza di patteggiamento, con la quale l'imputato chiede la sostituzione di una pena detentiva con una pena pecuniaria ai sensi dell'art. 53 della legge n. 689 del 1981.

Ora, l'art. 53 della legge n. 689 del 1981 fa rinvio all'art. 135 cod. pen., assumendo quale base del calcolo della pena da sostituire la somma ivi stabilita per ogni ipotesi in cui - evidentemente in difetto di altra più specifica disciplina - si debba eseguire un ragguglio tra pene pecuniarie e pene detentive. Ma lo stesso art. 53 della legge n. 689 del 1981 detta per l'appunto una disciplina speciale rispetto a quella dell'art. 135 cod. pen., stabilendo che la somma indicata in quest'ultima disposizione - attualmente pari a 250 euro, o frazione di 250 euro, per ogni giorno di pena detentiva - possa essere aumentata sino a dieci volte, tenendo conto, nella determinazione dell'ammontare della pena pecuniaria, della condizione economica complessiva dell'imputato o del suo nucleo familiare.

Formulando questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto, invece, il solo art. 135 cod. pen., il giudice *a quo* da un lato censura una disposizione destinata ad operare in una pluralità di ipotesi - dalla conversione della pena detentiva in pena pecuniaria nel caso previsto dall'art. 2, comma 3, cod. pen., alla determinazione del limite massimo di pena che consente i benefici della sospensione condizionale e della non menzione della condanna ai sensi, rispettivamente, degli artt. 163, comma 1, e 175, comma 2, cod. pen. - del tutto distinte rispetto alla sostituzione della pena detentiva in pena pecuniaria, che viene in considerazione nel procedimento *a quo*; e dall'altro omette di censurare proprio la disposizione di cui all'art. 53 della legge n. 689 del 1981, che detta lo speciale criterio di ragguglio applicabile nel caso concreto.

Dal che l'inammissibilità delle questioni sollevate.

3.- Le considerazioni poc'anzi svolte inducono, comunque, questa Corte a formulare l'auspicio che il legislatore intervenga a porre rimedio alle incongruenze evidenziate (*supra*, 2.1.), nel quadro di un complessivo intervento - la cui stringente opportunità è stata anche di recente segnalata (sentenza n. 279 del 2019) - volto a restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali, farraginosi meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale. E ciò nella consapevolezza che soltanto una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una commisurazione da parte del giudice proporzionata tanto alla gravità del reato quanto alle condizioni economiche del reo, e assieme di assicurarne poi l'effettiva riscossione, può costituire una seria alternativa alla pena detentiva, così come di fatto accade in molti altri ordinamenti contemporanei.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135 del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione terza penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

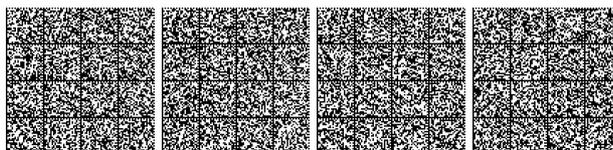
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 3

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 gennaio 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici - Alimenti e bevande - Norme della Regione Molise - Misure per il sostegno alla fornitura e all'utilizzo dei prodotti provenienti dalla filiera corta e dagli organismi non geneticamente modificati negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alle attività di ristorazione collettiva - Previsione che l'utilizzo di prodotti provenienti dalla filiera corta in misura superiore al 50 per cento o di prodotti non geneticamente modificati costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva.

– Legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12 (“Modifica all’articolo 2 della legge regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))”), art. 1, aggiuntivo del comma 2-*bis* nell’art. 2 della legge regionale 12 marzo 2008, n. 7.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege*, dall’Avvocatura generale dello Stato, (C.F. 80224030587, per il ricevimento degli atti Fax 06-96514000 e posta elettronica certificata ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 domicilio nei confronti della Regione Molise, in persona del Presidente *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 13 novembre 2019, n. 12, art. 1, recante «modifica dell’art. 2 della legge regionale 12 marzo 2008, n. 7 (disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 47 del 16 novembre 2019, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 9 gennaio 2020.

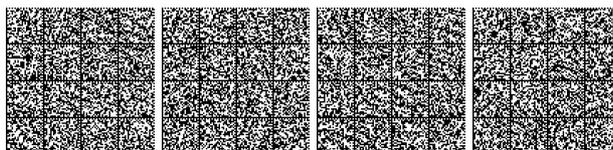
La legge della Regione Molise qui impugnata detta disposizioni che ad avviso del Governo, violano la normativa costituzionale, così come si dimostrerà nel presente atto a mezzo della illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1) *L’art. 1 della legge della Regione Molise n. 12/2019 che modifica l’art. 2 della legge regionale n. 7/2012, aggiungendo il comma 2-bis, viola l’art. 117, primo comma della Costituzione, nonché l’art. 36 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, il paragrafo 8 dell’art. 26-ter direttiva 2001/18/CE introdotto dalla direttiva 2015/412/VE.*

La legge regionale, che modifica l’art. 2 della legge regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM)), è censurabile relativamente alla disposizione contenuta nell’art. 1 per violazione dell’art. 117, primo comma della Costituzione, che impone alle Regioni, nell’esercizio della propria potestà legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario.

In particolare, l’art. 1 della legge regionale aggiunge all’art. 2 della legge regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM)) un comma 2-*bis*, in base al quale la regione Molise «sostiene la fornitura e l’utilizzo dei prodotti provenienti dalla filiera corta e dagli organismi non geneticamente modificati negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva di scuole di ogni ordine e grado, università, ospedali, luoghi di cura, gestiti da enti pubblici o da soggetti privati convenzionati. Per tale motivo, la fornitura e l’utilizzo di prodotti provenienti dalla filiera corta in misura superiore al 50 per cento oppure l’utilizzo di prodotti non contenenti organismi, geneticamente modificati, pur nel rispetto della normativa statale vigente in materia di contratti pubblici, costituiranno titolo preferenziale per l’aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva».



La preferenza accordata ai prodotti provenienti dalla filiera corta (cd. «prodotti a km zero»), essendo finalizzata a salvaguardare l'ambiente, si può ritenere compatibile con l'art. 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che lascia impregiudicate le restrizioni alle importazioni giustificate da motivi di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali», cui la salvaguardia dell'ambiente è strettamente connessa, (si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 292/2013 su una disposizione simile della legge regionale della Puglia n. 43/2012).

Risulta però non compatibile con la normativa europea la restrizione accordata all'utilizzo dei prodotti OGM, non essendo dimostrabile che tali prodotti costituiscano un pericolo per la salute pubblica.

Al riguardo, si segnala che la direttiva 2015/412/UE sugli organismi geneticamente modificati (OGM), nel modificare la precedente direttiva 2001/18/CEE, ha dato agli Stati membri la possibilità di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul proprio territorio nazionale — e l'Italia, com'è noto, è tra i Paesi che di fatto hanno introdotto tale divieto — ma, allo stesso tempo, ha ribadito il divieto di ostacolare la libera circolazione dei prodotti OGM provenienti dagli Stati membri che legittimamente li coltivano (vedi l'art. 26-ter, paragrafo 8, della direttiva 2001/18/CE). Per tale motivo, la suddetta preferenza accordata dalla norma in esame prodotti non OGM è suscettibile di costituire un ostacolo non giustificato alla libera circolazione di tali prodotti e agli scambi intracomunitari e come tale di violare non solo l'art. 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ma anche il paragrafo 8 dell'art. 26-ter della direttiva 2001/18/CE, introdotto dalla direttiva 2015/412/UE, secondo il quale: «Le misure adottate ai sensi del presente articolo non incidono sulla libera circolazione degli OGM autorizzati, come tali o contenuti in prodotti». D'altronde sarebbe difficile attribuire ad una simile disposizione regionale una finalità ambientale, posto che la commercializzazione (fase ben diversa dalla coltivazione) dei prodotti OGM ha lo stesso impatto sull'ambiente dei prodotti non OGM.

Costituisce orientamento oramai consolidato della Corte costituzionale quello secondo cui anche l'attribuzione di un titolo preferenziale nelle gare d'appalto a coloro che utilizzano prodotti aventi certe caratteristiche — salvo che ciò non sia giustificato ai sensi dell'art. 36 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea — costituisce un'illegittima limitazione della concorrenza, integrando una «misura a effetto equivalente» ai sensi dell'art. 34 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in quanto induce gli operatori economici a scegliere l'uso di quei prodotti al fine di avere un vantaggio ai fini dell'aggiudicazione e, quindi, si risolve in un disincentivo all'utilizzo di altri prodotti.

Si richiama, tra le varie, la sentenza n. 292/2013, ove si legge: «Questa Corte, con la sentenza n. 209 del 2013, ha già avuto occasione di dichiarare costituzionalmente illegittima, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e della Costituzione), una norma regionale . . . ove si stabiliva che l'utilizzazione dei prodotti agricoli di origine regionale costituisse titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva . . . la norma censurata veniva, dunque, ad imporre all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente chiaramente idoneo ad alterare la concorrenza, incentivando gli imprenditori ad impiegare prodotti provenienti da una certa area territoriale . . . a discapito di prodotti con caratteristiche similari, . . .

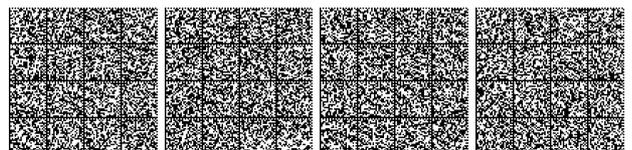
Nel caso oggi in esame, l'alterazione della concorrenza viene in rilievo non come fonte della lesione del riparto interno delle competenze legislative definito dal citato art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione — trattandosi di parametro non evocato nel ricorso — ma come ragione di contrasto della normativa regionale impugnata con il diritto dell'Unione europea e, dunque, di violazione del precetto di cui al primo comma dell'art. 117 della Costituzione.

. . . la «priorità» riconosciuta a coloro che si avvalgono di prodotti trasportati esclusivamente all'interno del territorio regionale, . . . , costituisce una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea — che ricomprende ogni normativa commerciale che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari — e non giustificata ai sensi dell'art. 36 del medesimo Trattato.

L'art. 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, infatti, lascia impregiudicate le restrizioni alle importazioni giustificate da motivi di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali», cui la salvaguardia dell'ambiente è strettamente connessa. Nel caso in esame, . . . la previsione . . . non soddisfa nessuna delle esigenze oggetto del regime derogatorio, ma si risolve in un incentivo per gli imprenditori ad impiegare determinati beni solo perché provenienti da una certa area territoriale, così da poter vantare l'anzidetto titolo preferenziale».

Anche nel caso in esame, a prescindere dal differente titolo di preferenza accordato (prodotti non OGM invece che prodotti regionali) ci si trova di fronte ad una misura ad effetto equivalente idonea a disincentivare l'utilizzo di prodotti OGM, senza che ciò sia giustificato ai sensi dell'art. 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Per quanto detto, la legge regionale in esame, limitatamente alla norma indicata, deve essere impugnata ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto la misura potrebbe ostacolare la libera circolazione delle merci e violare pertanto l'art. 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e l'art. 26-ter, paragrafo 8, della direttiva 2001/18/CE.



P. Q. M.

Per quanto suesposto si conclude perché l'art. 1 della legge della Regione Molise n. 12/2019 che modifica l'art. 2 della legge regionale n. 7/2012, aggiungendo il comma 2-bis sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'attestazione della deliberazione consiliare del 9 gennaio 2020.

Roma, 13 gennaio 2020.

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: FIGLIOLIA

20C00017

N. 4

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 gennaio 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Consorzi - Norme della Regione Calabria - Modifiche alla legge regionale n. 24 del 2013 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità) - Previsione dell'assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) - Disciplina della procedura concorsuale.

– Legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), art. 1.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei Ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi 12 (fax 0696514000 — PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) ricorrente;

contro REGIONE CALABRIA, in persona del Presidente della Giunta Regionale attualmente in carica resistente; per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 1, della legge regionale 25 novembre 2019 n. 47, avente ad oggetto "Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'agenzia regionale sviluppo aree industriali", pubblicata sul BUR n. 131 del 25 novembre 2019.

Il Consiglio Regionale della Calabria ha approvato il 25 novembre 2019 la legge n. 47 recante "Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'agenzia regionale sviluppo aree industriali", suddivisa in quattro articoli con i quali intende dettare un quadro normativo diretto a disciplinare e risolvere lo stato di crisi del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive e a creare le regole per la costituzione di un nuovo soggetto, l'Agenzia per lo sviluppo delle aree industriali.

Ad avviso della Presidenza del Consiglio, questa normativa viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato, e deve pertanto essere impugnata per i seguenti

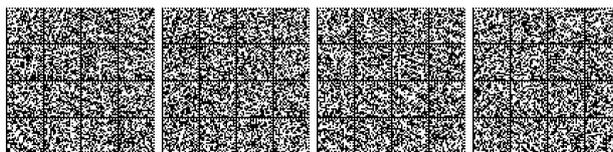
MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale n. 47/2019 per violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera l), della Costituzione in relazione agli articoli 194 e seguenti del R.D. n. 267/1942.

La norma in discussione inserisce dopo l'articolo 6 della legge regionale n. 24/2013 recante: "Riordino enti, aziende regionali, fondazione, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità", l'art. 6 bis intitolato "Liquidazione coatta amministrativa il quale in quindici commi prevede:

1. In caso di gravi perdite di esercizio per due esercizi finanziari consecutivi o di impossibilità di assicurare la sostenibilità e l'assolvimento delle funzioni indispensabili o di impossibilità di pagamento di debiti liquidi ed esigibili nei confronti di terzi, il Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta regionale, adottata su proposta dei dipartimenti competenti, dispone con decreto la messa in liquidazione coatta amministrativa del CORAP.

2. Con il provvedimento che ordina la liquidazione o con altro successivo viene nominato un commissario liquidatore e un comitato di sorveglianza, composto di tre o cinque membri scelti fra persone particolarmente esperte nel ramo di attività esercitato dal Consorzio, possibilmente fra i creditori.



3. Dalla data che ordina la liquidazione coatta amministrativa cessano le funzioni degli organi del Consorzio, salvo per il caso previsto dall'articolo 214 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa).

4. Il commissario liquidatore provvede alla liquidazione del Consorzio e all'estinzione dei debiti esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili alla data della liquidazione ovvero di quelle che si ricavano dalla liquidazione del patrimonio del Consorzio medesimo. Il commissario liquidatore, nell'esecuzione delle funzioni attribuite, è autorizzato a porre in essere ogni atto funzionale alla liquidazione, alla gestione e alla salvaguardia del patrimonio del Consorzio.

5. Con il decreto che dispone la messa in liquidazione coatta amministrativa si può stabilire, tenuto conto delle funzioni e delle attività istituzionali del Consorzio e ricorrendone presupposti anche di carattere economico finanziario, la prosecuzione in via provvisoria delle attività svolte dal CORAP, assicurando nel relativo periodo le funzioni previste dall'articolo 36, comma 5, della legge 5 ottobre 1991, n. 317 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese), dalla L.R. 38/2001 e dalla presente legge.

6. Alla eventuale prosecuzione in via provvisoria delle attività svolte dal CORAP troveranno integrale applicazione anche le disposizioni di cui agli articoli 104 e 104-bis del r.d. 267/1942, sostituiti il tribunale e il giudice delegato con l'autorità di vigilanza, il curatore con il commissario liquidatore e il comitato dei creditori con il comitato di sorveglianza.

7. Il decreto di assoggettamento alla procedura di liquidazione coatta amministrativa non determina lo scioglimento automatico dei contratti pendenti e relativamente ai contratti di appalto in corso si applica l'articolo 110, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

8. Ai processi in corso si applica l'articolo 43, terzo e quarto comma, del r.d. 267/1942.

9. Fermi restando il rispetto e l'attuazione della normativa di legge e amministrativa, durante l'esercizio provvisorio è perseguita, anche con il ricorso agli strumenti di legge consentiti, e nel rispetto della sostenibilità economico finanziaria e dei principi generali vigenti, la salvaguardia dei livelli occupazionali e il mantenimento delle posizioni giuridiche ed economiche del personale di ruolo in dotazione al CORAP.

10. La procedura liquidatoria persegue soluzioni che, nel prioritario rispetto dell'interesse pubblico, degli equilibri del bilancio e delle ragioni del ceto creditorio, siano altresì coerenti con la salvaguardia dei livelli occupazionali, anche tramite il trasferimento di funzioni e di personale ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali.

11. Se il commissario liquidatore subentra in un contratto ad esecuzione continuata o periodica deve pagare integralmente il prezzo delle consegne avvenute e dei servizi erogati dopo l'apertura della procedura della liquidazione coatta amministrativa. Il credito maturato per le consegne avvenute e per i servizi erogati prima dell'apertura della liquidazione coatta amministrativa è trattato come credito concorsuale.

12. Il commissario liquidatore presenta alla Giunta regionale, entro sessanta giorni dalla nomina, il programma della liquidazione in esecuzione delle funzioni attribuite, precisando i tempi di realizzazione. Il programma è approvato dalla Giunta regionale che ne monitora l'attuazione anche sulla base della presentazione, da parte del commissario liquidatore, di relazioni semestrali.

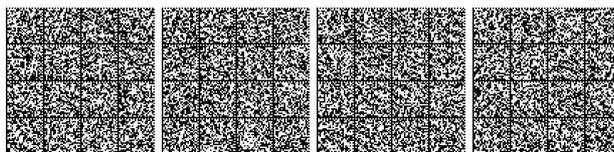
13. Al commissario liquidatore spetta un compenso per come determinato dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 3 novembre 2016 (Criteri per la determinazione e liquidazione dei compensi spettanti ai commissari liquidatori e ai membri dei comitati di sorveglianza delle procedure di liquidazione coatta amministrativa). Gli oneri derivanti dal presente comma sono a carico della gestione del Consorzio. Qualora il Consorzio non presenti disponibilità liquide sufficienti al pagamento delle spese di procedura, il compenso del commissario liquidatore è posto a carico della Regione, che lo determina tenendo conto dell'impegno richiesto. In tale ultimo caso, il compenso del commissario liquidatore non può essere comunque superiore a 2.500,00 euro, onnicomprensivi.

14. L'ammontare del compenso spettante ai componenti del comitato di sorveglianza è a carico della gestione del Consorzio, è onnicomprensivo di qualsiasi ulteriore spesa sostenuta ed è determinato ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 3 novembre 2016. Qualora il Consorzio non presenti disponibilità liquide sufficienti al pagamento delle spese di procedura, il compenso dei componenti del comitato di sorveglianza è posto a carico della Regione, che lo determina tenendo conto dell'impegno richiesto. In tale ultimo caso, il compenso dei componenti del comitato di sorveglianza non può essere comunque superiore a 500,00 euro, onnicomprensivi per tutta la durata della procedura.

15. Il Presidente della Giunta regionale, previa delibera della Giunta regionale, approva il bilancio finale di liquidazione".

Tali disposizioni, nell'apportare modifiche alla precedente legge regionale n. 24/2013, introducono la previsione dell'assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa del CORAP (Consorzio Regionale per lo Sviluppo delle Attività Produttive).

Il Governo ha altresì appreso che con Decreto della Giunta Regionale n. 610 del 20/12/2019, presosi atto che si sono verificate le condizioni previste dall'articolo 6 bis della L.R. 24/2013, è stato stabilito di procedere con la dichiarazione di messa in liquidazione coatta amministrativa dell'Ente. Successivamente, con Decreto del Presidente della



Giunta Regionale n. 344 del 23/12/2019, il Presidente ha disposto la messa in liquidazione coatta amministrativa e la nomina del Commissario Liquidatore, stabilendo la prosecuzione temporanea dell'attività di impresa per 12 mesi.

Giova premettere che la liquidazione coatta amministrativa è una procedura concorsuale, avente finalità liquidative, disciplinata dagli artt. 194 e segg. del RD 267/1942.

La legge determina i presupposti, soggettivi ed oggettivi, per l'applicazione di detta procedura concorsuale in luogo delle altre.

Presupposto soggettivo è la sottoposizione dell'impresa alla vigilanza dello Stato, in ragione della particolare importanza collettiva che riveste l'attività svolta.

Infatti, sono soggette a liquidazione coatta amministrativa le imprese commerciali soggette a vigilanza dell'autorità amministrativa in quanto esercenti attività in settori di rilievo pubblicistico (es. banche, assicurazioni, SIM, SICAV etc.) e pertanto non sottoponibili a fallimento, e le altre imprese che possono essere soggette sia a fallimento che ad amministrazione coatta amministrativa (quali le imprese cooperative) prevalendo fra le due procedure quella attivata per prima.

Sono in sostanza soggette a liquidazione coatta amministrativa le imprese di assicurazione, le banche, le società cooperative, i consorzi di cooperative ammessi ai pubblici appalti, le società per azioni debentrici dello Stato, le società fiduciarie (cosiddetta liquidazione coatta amministrativa fiduciaria) e le società di revisione.

Il CORAP non rientra in nessuna delle ipotesi di cui sopra, per cui la norma regionale indebitamente estende l'ambito soggettivo di applicazione della procedura.

Il presupposto oggettivo per l'assoggettamento alla procedura è invece costituito da ricorrere anche solo uno dei tre seguenti elementi: lo stato di insolvenza, gravi irregolarità nell'amministrazione o gravi violazioni di disposizioni legislative, amministrative o statutarie, motivi di pubblico interesse che giustifichino la soppressione dell'ente.

Ora, è noto ed indiscutibile che la disciplina delle procedure concorsuali attiene a una materia di competenza legislativa esclusiva statale.

Già in precedenti pronunce la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di previsioni legislative regionali che disciplinavano l'assoggettamento a liquidazione coatta amministrativa di alcuni enti (nel caso di specie si trattava di USL in gestione liquidatoria) per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione, norma che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di "giurisdizione e norme processuali" e di "ordinamento civile".

Quanto sopra è stato stabilito dalla Corte Costituzionale sulla base del presupposto che una disposizione che prevede l'assoggettamento di un ente alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, implica l'assegnazione "alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile".

Sicché, prosegue la Corte, "quando l'art. 2 della legge fallimentare prevede che a determinare le imprese assoggettabili a tale procedura concorsuale sia "la legge", tale espressione non può che essere intesa nel senso di legge idonea ad incidere - perché emanata da chi ha la relativa potestà - sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni soggettive coinvolte nella procedura", quindi la legge statale.

"La circostanza che la liquidazione coatta amministrativa abbia natura amministrativa non rileva sotto alcun profilo, dal momento che fin dalla sua apertura tale procedura amministrativa comporta rilevanti effetti sulla tutela giurisdizionale dei crediti ed effetti, altresì, di diritto sostanziale (artt. 55 e seguenti della legge fallimentare): sicché è in relazione all'idoneità a produrre tali effetti - di natura sostanziale e processuale - che va determinata la spettanza della potestà legislativa ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e va, conseguentemente, negata - con assorbimento di ogni altro profilo - quella della Regione" (Corte Costituzionale, sent. n. 25/2007).

Le criticità sopra rilevate non attengono solamente al profilo generale dell'assoggettabilità del CORAP alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, ma anche alla tecnica normativa utilizzata dal legislatore regionale.

Appare infatti censurabile la scelta operata dal legislatore regionale di disciplinare profili relativi alla procedura della liquidazione coatta (ancorché compatibili con le corrispondenti previsioni statali), unitamente a previsioni che sanciscono l'applicazione di disposizioni contenute nel R.D. 267/1942 piuttosto nel Codice dei contratti pubblici (art. 1 commi 3, 6, 7, 8 della legge regionale) attraverso la tecnica di rimando alle sole disposizioni puntualmente richiamate.

Il legislatore regionale avrebbe semmai dovuto operare un generale rimando alle norme di disciplina della procedura concorsuale, essendo rimessa alla competenza legislativa esclusiva statale la disciplina, sostanziale e processuale, delle procedure concorsuali.

Infatti, come detto, la legge regionale dispone l'applicazione, presumibilmente per mera via analogica, all'interno del quadro normativo disposto dal R.D. n. 267/1942 per la liquidazione coatta amministrativa, le seguenti ulteriori disposizioni normative previste, invece, per altre procedure concorsuali:



- comma 6 “Alla eventuale prosecuzione in via provvisoria delle attività svolte dal CORAP troveranno integrale applicazione anche le disposizioni di cui agli articoli 104 e 104-*bis* del r.d. 267/1942, sostituiti il tribunale e il giudice delegato con l’autorità di vigilanza, il curatore con il commissario liquidatore e il comitato dei creditori con il comitato di sorveglianza”.

- comma 7 “Il decreto di assoggettamento alla procedura di liquidazione coatta amministrativa non determina lo scioglimento automatico dei contratti pendenti e relativamente ai contratti di appalto in corso si applica l’articolo 110, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)”.

- comma 8 “Ai processi in corso si applica l’articolo 43, terzo e quarto comma, del r.d. 267/1942”.

Inoltre, è illegittimo il fatto che la Regione quale “Autorità di vigilanza” riconosciuta e disciplinata nell’ambito della ristretta procedura di liquidazione coatta amministrativa, debba o possa essere coinvolta (senza un espresso potere riconosciuto dal RD n. 267/1942) nell’applicazione dell’articolo 43 o dell’articolo 104 e che, al contrario, la loro applicazione coinvolge provvedimenti motivati di competenza dell’Autorità giudiziaria.

Tali disposizioni chiaramente violano l’art. 117, comma secondo, lettera *l*), Costituzione in quanto invadono la potestà esclusiva dello Stato in materia di “giurisdizione e norme processuali” e di “ordinamento civile”. Per tutte le esposte ragioni, la Presidenza del Consiglio dei Ministri come sopra rappresentata e difesa.

P.Q.M.

Conclude affinché la Corte Costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l’effetto dichiarare l’illegittimità costituzionale delle norme della legge della Regione Calabria n. 47/2019 con il presente ricorso.

Roma, 28 gennaio 2020

L’Avvocato dello Stato: CORSINI

20C00022

N. 11

*Ordinanza del 27 novembre 2014 della Corte d’appello di Firenze
nel procedimento civile promosso da Olivo Antonino e altri contro il Ministero della giustizia*

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione del termine della ragionevole durata del processo - Computo della “durata ragionevole” dei procedimenti di equa riparazione previsti dalla legge n. 89 del 2001 - Applicabilità delle previsioni che considerano rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado e di un anno nel giudizio di legittimità o se il giudizio viene comunque definito in modo irrevocabile in un tempo complessivo non superiore a sei anni.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell’articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, aggiunti dall’art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

CORTE D’APPELLO DI FIRENZE

SEZIONE SECONDA CIVILE

Il consigliere Carla Santese, designata ai sensi dell’art. 3 comma 4, legge n. 89/2001 con provvedimento in data 17 novembre 2014, nel procedimento iscritto a ruolo il 6 novembre 2014 al n. 644/14 V.G., promosso da Olivo Antonino, Spatarella Giuseppe, Girardi Giuseppe, Mortalò Rosario, Maurutto Vittorino, Pitterl Cosimo Sergio, Durante Nicola, De Francesco Nicola, Petrosillo Marco, Cristallo Mauro, Cavallo Pietro, Ciardi Lucio, Curre Giuliano, Ratti Vincenzo, Zullo Giuseppe, Direnzo Giovanni, nonché Gugliotta Maria Francesca, Anello Katia, Anello Stefano ed



Anello Andrea, quali eredi di Anello Benedetto e Mereo Lucia, Brizzi Elia, Brizzi Stefano e Brizzi Messia, quali eredi di Brizzi Claudio, tutti elettivamente domiciliati in Firenze, via XX Settembre n. 60, presso la persona e lo studio dell'avv. Andrea Ghelli (studio Salimbeni), rappresentati e difesi dagli avvocati Salvatore Coronas ed Umberto Coronas in forza di procura apposta in calce al ricorso ex art. 3, legge n. 89/2001, ricorrenti contro il Ministero della giustizia, ha emesso la seguente

ORDINANZA

Rilevato che:

la parte istante ha chiesto equa riparazione ex art. 2 della legge 24 marzo 2001, per violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata il 4 novembre 1950, per non essere stato rispettato il termine ragionevole di cui all'art. 6, paragrafo 1 della Convenzione stessa;

l'istanza di equa riparazione è stata avanzata in relazione ad altri ricorsi per equa riparazione (r.g.v.n. numeri 4038/10 del 26 ottobre 2010; 4499/10 del 24 novembre 2010 e 1020/11 del 7 marzo 2011), proposti davanti alla Corte di appello di Perugia, definiti da detta Corte, previa riunione, con decreto di accoglimento n. 2244/13 emesso in data 5 dicembre 2013 e corretto con provvedimento del 14 giugno 2014, passato in giudicato il 30 marzo 2014;

avverso detto decreto non è stato proposto ricorso per cassazione;

a fondamento dell'istanza, i ricorrenti hanno dedotto l'irragionevole durata del giudizio di equa riparazione svoltosi presso la Corte di appello di Perugia (cinque anni e sette mesi per alcuni dei ricorrenti e cinque anni e circa cinque mesi per altri), ritenendo che la durata «ragionevole» di un procedimento instaurato ai sensi della c.d. legge Pinto non avrebbe dovuto eccedere il termine di «due anni» per la durata complessiva nei due gradi presso la Corte di appello e in Cassazione;

i ricorrenti, precisando che, nel caso in esame (procedimento che si era articolato in un solo grado di giudizio), poteva considerarsi «ragionevole» un lasso di tempo di circa 12 mesi, hanno dedotto una protrazione «irragionevole» degli stessi pari a quattro anni ed sette mesi per il ricorso n. 4038 r.g.v.g. e quattro anni e cinque mesi per i ricorsi numeri 4499/10 e 1030/11 r.g.v.g., da arrotondarsi rispettivamente a cinque anni e quattro anni ex art. 2-bis, primo comma, legge n. 89/2001, come modificata dall'art. 55 del decreto-legge n. 83/2012, convertito nella legge n. 134/2012, chiedendo, di conseguenza, il pagamento a favore di Olivo Antonino, Spatarella Giuseppe, Girardi Giuseppe, Mortalò Rosario, Maurutto Vittorino, Pittel Cosimo Sergio, Durante Nicola e De Francesco Nicola della somma di euro 4.250,00 ed a favore di Petrosillo Marco, Cristallo Mauro, Cavallo Pietro, Ciardi Lucio, Curre Giuliano, Ratti Vincenzo, Zullo Giuseppe, Direnzo Giovanni, nonché Gugliotta Maria Francesca e Anello Katia, Stefano ed Andrea, quali eredi di Anello Benedetto e Mereo Lucia e Brizzi Elia, Brizzi Stefano ed Alessia, quali eredi di Brizzi Claudio della somma di euro 3.250,00 ciascuno, ovvero di quella maggiore o minore eventualmente determinata in via equitativa, oltre interessi legali dalla data della domanda, nonché, in subordine, la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per contrasto dell'art. 2, commi 2-bis e 2-ter della legge n. 89/2001 con l'art. 117, comma 1, Cost. e con articoli 111, comma 2 e 3 Cost., rilevando che l'art. 2, comma 2-ter, della citata legge n. 89 (introdotto dal decreto-legge n. 83/2012 convertito in legge n. 134/2012), considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo «non superiore a sei anni», nonché sottolineando (mediante il richiamo all'ordinanza della Corte di appello di Firenze, sezione seconda civile, del 1/14 ottobre 2013, relativa al giudizio r.g.v.g. n. 176/2013), che tale criterio si ponesse in contrasto con la giurisprudenza della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e della Corte di cassazione, formatasi anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 83/2012 (che ha ravvisato in soli «due anni» il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89) e facendo riferimento anche al Trattato di Lisbona, ratificato in Italia con la legge n. 130/2008 (implicante la recezione dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel diritto dell'Unione), ha sostenuto che tale interpretazione debba sopravvivere anche alla «novella» del 2012, in quanto ogni diversa interpretazione contrasterebbe con gli articoli 117 e 111 Cost. e con il principio del «giusto processo» ivi stabilito, per contrasto con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed ha ricordato che questa stessa Corte, adita in analoghi giudizi, aveva già sollevato questione di legittimità costituzionale.

Atteso che:

il comma 2-ter dell'art. 2 della legge n. 89/2001, stabilisce che «si considera comunque rispettato il termine ragionevole, se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni»;

l'osservanza di tale termine sessennale rende, quindi, irrilevante il superamento dei tempi di ciascuna singola fase (di cui all'art. 2, comma 2-bis) e si applica ad ogni procedimento civile.



Ritenuto che:

risulta non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della normativa applicabile al caso di specie, perché l'individuazione del principio costituzionale della «ragionevole durata» di cui all'art. 111, secondo comma Cost. deve essere correlata alla «natura» del procedimento e la sua durata ragionevole» deve essere vagliata in ragione della sua maggiore o minore complessità;

in relazione ad un procedimento per equa riparazione, la previsione di una «ragionevole» durata di «sei anni» può risultare lesiva sia dell'art. 111, secondo comma Cost., che dell'art. 117, primo comma, per violazione degli obblighi internazionali derivanti all'Italia dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (v. sentenze Corte costituzionale n. 348/2007, 349/2007), che stabilisce l'analogo principio del «termine ragionevole», oltre che dell'art. 3, comma 1 Cost. per uniforme trattamento di situazioni diverse;

deve, infatti, tenersi presente che:

- a) il procedimento di cui alla legge n. 89/2001 consta della mera produzione di atti processuali;
- b) non era e non è previsto un doppio grado di merito;
- c) lo stesso ha la finalità di indennizzare la violazione di un diritto fondamentale leso proprio dalla «irragionevole» durata;

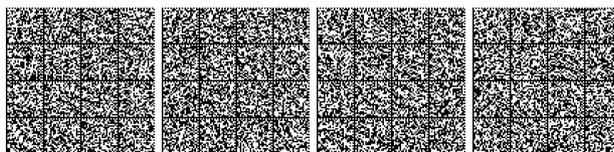
nell'ambito di una lettura sistematica dell'art. 2 e ponendo in correlazione il comma 2-ter (della cui legittimità costituzionale si dubita) con il comma 2, deve osservarsi che tale precedente statuizione fa riferimento alla «complessità del caso» (inesistente in queste ipotesi in cui il procedimento ha natura meramente «documentale») e che proprio il decreto-legge n. 83/2012 convertito nella legge n. 134, ha fissato un termine estremamente contenuto (trenta giorni) per l'emissione del decreto nella fase «monitoria» (art. 3, comma 4, legge n. 89 come modificata), mantenendo il termine di quattro mesi per la eventuale fase di opposizione (art. 5-ter, comma 5), con ciò palesando che di per sé la durata di un procedimento di cui alla c.d. legge Pinto deve essere di assai breve durata;

come, inoltre, ritenuto anche dalla precedente ordinanza di questa Corte, con cui è stata sollevata l'analoga questione di legittimità costituzionale, nemmeno potrebbe dirsi irrilevante un'insufficiente riparazione ai sensi della legge n. 89/2001, ai fini della lesione dei diritti costituzionalmente garantiti sopra richiamati, solo perché esiste la possibilità di ottenere una «equa soddisfazione» dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ai sensi dell'art. 41 della Convenzione citata, anche oltre i rimedi apprestati dall'ordinamento interno, in quanto, da un lato, la mancata sanzione (anche se solo sul piano dell'ordinamento interno) del superamento della ragionevole durata di determinati procedimenti, una volta che sia invece previsto, in via generale, uno strumento volto ad indennizzare tale superamento, indebolisce la tutela del diritto in relazione a quegli specifici procedimenti e, dall'altro, la necessità di adire la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali rappresenta un onere ben maggiore di quello rappresentato dal ricorso al giudice nazionale, per cui la differente tutela (conseguente all'incongrua equiparazione delle «durate ragionevoli» di procedimenti diversi nella loro natura) integrerebbe comunque una disparità di trattamento irragionevole;

a riprova della necessità di un ricorso davanti al Giudice nazionale, si deve anche menzionare l'art. 13 della Convenzione citata «Diritto a un ricorso effettivo» che testualmente stabilisce che: «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali»;

la questione si ritiene pertanto «rilevante», posto che, ove si dovesse ritenere conforme a Costituzione e, conseguentemente, applicare la normativa vigente, il ricorso dovrebbe essere immediatamente rigettato, stante la previsione di cui all'art. 2, comma 2-ter relativa al termine di «sei anni», mentre, se fosse accolta la questione di legittimità costituzionale, l'invocato decreto ingiuntivo potrebbe essere concesso;

la questione deve investire l'art. 2, comma 2-ter della legge n. 89, nella parte in cui si applica anche ai procedimenti previsti dalla stessa legge n. 89 e, dunque, riguardare il termine di «sei anni» complessivo del procedimento, ma va estesa anche ai termini di cui al comma 2-bis (tre anni per il primo grado, e un anno per il giudizio di legittimità: manca nella fattispecie un secondo grado di merito), che si renderebbero applicabili in mancanza del predetto termine complessivo; anche tali termini, che nel caso specifico sommano complessivamente a quattro anni, risulterebbero infatti notevolmente superiori al termine complessivo di due anni individuato dalla citata giurisprudenza come limite di ragionevole durata di un procedimento per equa riparazione.



P. Q. M.

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

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai fini del giudizio in corso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, della legge 24 marzo 2001, n. 89, come modificata dall'art. 55 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134, nella parte in cui si applicano anche ai procedimenti di equa riparazione previsti dalla stessa legge n. 89 del 2001, per contrasto con gli articoli 111, secondo comma, 117 primo comma, e 3, primo comma Cost.;

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

3) ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Firenze, 21 novembre 2014

Il Consigliere Designato: SANTESE

20C00025

N. 12

Ordinanza del 23 maggio 2016 del Tribunale di Marsala
nel procedimento penale a carico di I. G. e B. R. A.

Reati e pene - Reati contravvenzionali in materia ambientale - Ipotesi di estinzione del reato ai sensi dell'art. 318-septies del decreto legislativo n. 152 del 2006 - Prevista inapplicabilità ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della Parte Sesta-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006.

– Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), art. 318-octies.

TRIBUNALE DI MARSALA

SEZIONE PENALE

Il Giudice Monocratico, letti gli atti del procedimento penale n. 853/13 RG. TRIB a carico di I. G. e B. R. A., imputati del reato di cui all'art. 110 del codice penale e art. 256, comma 2, decreto legislativo n. 152/2006, alla pubblica udienza del 23 maggio 2016 ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Nel corso dell'udienza del 25 gennaio 2016, il difensore degli imputati chiedeva al Giudice procedente di sollevare una questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 318-octies decreto legislativo n. 152/2006, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, come meglio articolata nella memoria che il predetto difensore depositava.

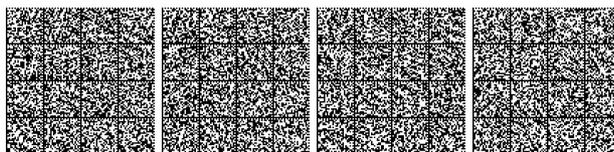
La Difesa più segnatamente premettendo che l'art. 318-bis delinea un preciso ambito applicativo — avente ad oggetto reati contravvenzionali che puniscono condotte che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale alle risorse ambientali, urbanistiche e paesaggistiche protette — rilevava che:

la fattispecie oggetto d'imputazione non riguarderebbe rifiuti pericolosi, avuto riguardo al tipo e natura degli stessi, oltre che all'assenza di un danno in termini d'impatto ambientale;

la parte sesta bis del codice dell'ambiente, introduce chiaramente una legislazione di favore, avuto riguardo al fatto che l'adempimento delle prescrizioni estingue reato.

Lamentava, infine, l'illegittimità costituzionale della norma transitoria di cui all'art. 318-octies, che esclude dall'applicazione del suddetto beneficio le condotte rientranti nell'art. 318-bis, ma per le quali sia già pendente un procedimento penale, all'entrata in vigore della nuova legge.

Il tenore di tale dettato normativo — a parere della Difesa — contrasterebbe con il principio uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, ponendosi la pendenza del procedimento penale come elemento discriminatorio rispetto a soggetti che hanno commesso l'illecito e non hanno subito l'azione penale e coloro i quali che — pur avendo commesso il reato — hanno subito l'inizio del procedimento penale e non possano dunque vedersi riconosciuta la prevista causa estintiva del reato.



Tale trattamento differenziato appare altresì irragionevole anche alla luce dell'art. 318-*sexies*, che prevede la sospensione del processo penale in conseguenza della comunicazione da parte dell'accertatore delle prescrizioni impartite al reo e del termine concesso per l'adempimento, non risolvendosi incompatibile la pendenza del procedimento penale con il potere del giudice di sospendere il procedimento penale richiedendo all'organo accertatore di impartire prescrizioni ritenute utili e verificarne in seguito il rispetto (come ad es. avviene in materia di messa alla prova o in materia di violazione delle norme sulla sicurezza).

Ciò sinteticamente premesso, il Tribunale,

OSSERVA

Il disposto di cui all'art. 318-*octies* appare evidenziare una «doppia natura», sostanziale e processuale risolvendosi l'adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza quale causa estintiva del reato e come modulo di definizione alternativa del processo.

In ragione della «natura mista» della fattispecie sopra rassegnata, appare irragionevole ed in violazione dell'art. 3 della Costituzione la preclusione dell'accesso a tale causa estintiva del reato, rispetto a tutti gli imputati che pur in possesso dei requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla legge — si siano trovati al momento dell'entrata in vigore della disciplina in una fase processuale più avanzata rispetto al momento temporale di entrata in vigore della legge e contemplato nell'art. 318-*octies*.

Rileva pertanto il Giudice rimettente che tale soluzione preclusiva, pur nell'esercizio di un ampio potere normativo e della discrezionalità del legislatore, finisca per derogare ingiustificatamente al principio di retroattività della *lex mitior*, incidendo in *peius* sui diritti e principi di difesa e di uguaglianza di cui all'art. 3 Costituzione.

Appare pertanto irragionevole la soluzione preclusiva adottata nelle norme di coordinamento e transitorie di cui al ricordato art. 318-*octies*, incidendo l'irretroattività del *novum* normativo, oltre che su aspetti processuali, anche su profili sostanziali, avuto riguardo alla causa estintiva del reato contemplata dalla normativa vigente.

La mancata possibilità di procedere agli «adempimenti di bonifica» di cui al richiamato art. 318-*septies* rispetto agli imputati che si siano ritrovati in una fase processuale avanzata (esercizio azione penale) rispetto all'entrata in vigore della legge si risolverebbe in una preclusione da parte degli stessi di ottenere una pronuncia di estinzione di reato — per il semplice fatto dell'avvenuto esercizio dell'azione penale, con sospetta violazione dell'art. 2, comma 4 del codice penale.

Si impone in conclusione rispetto a tale scelta legislativa una verifica di legittimità costituzionale, sotto il profilo della ragionevolezza, avuto riguardo ad un obiettivo differente trattamento sostanziale - sanzionatorio di soggetti che — pur versando nelle medesime condizioni — si trovino in diversi momenti del processo penale.

La questione appare pertanto non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, in ragione di una disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente analoghe.

P. Q. M.

Visto l'art. 134 Costituzione;

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 318-*octies* in relazione all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la causa estintiva contemplata nell'art. 318-*septies* non si applichi ai procedimenti penali in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 152/2006 come integrato dalla legge 22 maggio 2015, n. 68;*

sospende il giudizio in corso;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina la notificazione della presente ordinanza - a cura della propria cancelleria - al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione i presidenti delle due camere del Parlamento.

Marsala, 23 maggio 2016

Il Giudice: VIVONA



N. 13

Ordinanza del 2 maggio 2019 del Tribunale di Napoli Nord nel procedimento civile promosso da Banca Farmafactoring S.p.a. (già Farmafactoring S.p.a.) contro Comune di Sant'Antimo e Banco di Napoli S.p.a.

- Enti locali - Norme sulle esecuzioni nei confronti degli enti locali - Limiti - Impignorabilità delle somme di pertinenza dei medesimi enti destinate a specifiche finalità - Condizioni di operatività - Necessaria quantificazione preventiva, con deliberazione semestrale dell'organo esecutivo, degli importi delle somme destinate - Equiparazione dei creditori qualificati a quelli ordinari per assoggettamento al compimento della medesima attività finalizzata a rendere inopponibile agli stessi il vincolo posto dalla delibera di impignorabilità.**
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 159.

TRIBUNALE ORDINARIO DI NAPOLI NORD

III SEZIONE CIVILE

Il giudice dell'esecuzione, in persona del dott. Alessandro Auletta, letti gli atti del procedimento n. 1555/2018, a scioglimento della riserva che precede:

Considerato in fatto e in diritto quanto segue:

1. Il creditore procedente ha esercitato l'azione esecutiva mercé atto di pignoramento presso il tesoriere dell'ente locale esecutato.

2. Il terzo ha fatto constare, nella propria dichiarazione, la sussistenza di un vincolo di impignorabilità *ex art.* 159, decreto legislativo n. 267 del 2000, d'ora innanzi anche TUEL; delibera di impignorabilità n. 105 del 2017 relativa al I semestre 2018 e quindi, *in thesi*, opponibile al precedente avuto riguardo alla data di notifica del pignoramento (5 marzo 2018).

3. Il creditore ha contestato la dichiarazione.

Ha in specie dedotto esservi stata «violazione dell'ordine cronologico che si riserva di dimostrare e in radice osserva che il proprio credito è per un servizio essenziale onde non si potrebbe in ogni invocare la suddetta delibera».

Ha ulteriormente articolato le proprie deduzioni con una memoria di contestazione introduttiva dell'accertamento endoesecutivo *ex art.* 549 del codice di procedura civile.

4. Con provvedimento assunto in data 8 febbraio 2019 lo scrivente ha prospettato al creditore la rilevanza e non manifesta infondatezza di una questione di legittimità costituzionale dell'art. 159 TUEL nei termini appresso indicati.

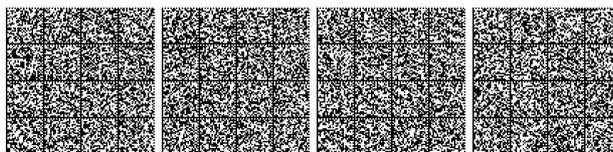
5. Con memoria depositata in data 15 marzo 2019 il creditore ha messo in evidenza che la sussistenza di vincoli di impignorabilità va dedotta con opposizione da parte del debitore; opposizione nella specie non promossa, il che imporrebbe di considerare la dichiarazione di quantità come positiva e quindi procedere all'assegnazione del credito pignorato.

6. Tale osservazione non è dirimente.

7. Nel caso di specie, infatti, viene in rilievo un vincolo di impignorabilità posto a tutela di esigenze pubblicistiche, il che consente al giudice dell'esecuzione di rilevarne la sussistenza anche d'ufficio (così come, *ex lege*, può rilevare d'ufficio la nullità del pignoramento posto in essere in violazione di quanto disposto dal medesimo art. 159 TUEL).

8. Non rileva quindi se la questione relativa alla opponibilità del vincolo in questione al creditore procedente emerga a seguito di opposizione del debitore o (come nella specie) a seguito di «contestazione» della dichiarazione di quantità *ex art.* 549 del codice di procedura civile o, ancora, all'esito del sollevamento della questione d'ufficio da parte del G.E.

9. Rileva, piuttosto, che l'applicazione dell'art. 159 TUEL integra, nei termini che si vanno a indicare, la possibile violazione degli articoli 3, 24 e 117 della Costituzione (questione senz'altro sollevabile dal giudice dell'esecuzione: v. Corte costituzionale 15 luglio 1976, n. 211).



10. È opportuna, al fine di porre in luce la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, una breve digressione sui contenuti della norma di sospetta incostituzionalità.

L'art. 159 TUEL, ai commi 2 e 3, prevede che i comuni possono, con delibera da adottarsi periodicamente, rendere operativo un vincolo di impignorabilità che la legge pone a favore di determinate classi di creditori, il cui diritto trovi causa:

i) nel pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi;

ii) nel pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso;

iii) nell'espletamento dei servizi locali indispensabili.

La Corte costituzionale (sentenza 18 giugno 2013, n. 211) è intervenuta su questa disposizione con una pronuncia «manipolativa».

Il giudice delle leggi ha, in particolare, rilevato la sostanziale identità tra la disposizione scrutinata e quella (contenuta nell'art. 113 del decreto legislativo n. 77 del 1995) dichiarata incostituzionale diversi anni prima, sul rilievo che la stessa implicasse, rispetto alla disciplina prevista per le USL (così come incisa, a sua volta, dalla sentenza n. 285 del 1995), una ingiustificata disparità di trattamento quanto alle condizioni di (in) efficacia del vincolo di impignorabilità.

È stato rilevato che il *tertium comparationis* a suo tempo invocato è ancora in vigore cosicché, pur volendo prescindere dal fatto che l'art. 159 TUEL abbia sostanzialmente tradito la ratio *decidendi* della pronuncia riguardante l'art. 113 decreto legislativo n. 77 del 1995 (si allude a Corte costituzionale, 20 marzo 1998, n. 69), continuerebbe a sussistere una ingiustificata disparità di trattamento tra il creditore di una USL (frattanto diventata ASL) e quello di un ente locale, visto che per il primo e non per il secondo «l'impignorabilità sarebbe condizionata anche all'osservanza, da parte dell'esecutato, di un determinato ordine nei pagamenti relativi a titoli diversi da quelli vincolati».

La Corte costituzionale, dopo avere dichiarato inammissibile la questione relativa alla previsione del rilievo ufficioso della impignorabilità (siccome nel giudizio *a quo* la stessa era stata fatta valere dal debitore), ha ritenuto fondata la questione sopra sinteticamente richiamata, concludendo nel senso che l'art. 159 TUEL è incostituzionale «nella parte in cui non prevede che la impignorabilità delle somme destinate ai fini indicati alle lettere a), b) e c) del comma 2 non operi qualora, dopo l'adozione da parte dell'organo esecutivo della deliberazione semestrale di preventiva quantificazione degli importi delle somme destinate alle suddette finalità e la notificazione di essa al soggetto tesoriere dell'ente locale, siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente stesso».

A mente dell'art. 159 TUEL, come risultante all'esito della pronuncia manipolativa della Corte costituzionale, e tenuto anche conto dell'interpretazione prevalente della disposizione nella giurisprudenza:

1) l'adozione della delibera è sufficiente ai fini del perfezionamento del vincolo. Il diverso e successivo momento della notifica al tesoriere incide solo sui «rapporti interni» tra questo e l'ente debitore, in quanto solo dalla notifica della delibera di impignorabilità il tesoriere è tenuto a «bloccare» le somme indicate in tale delibera (e può operare, anche prima della declaratoria giudiziaria della nullità del pignoramento come se lo stesso non fosse avvenuto: v. il comma 4);

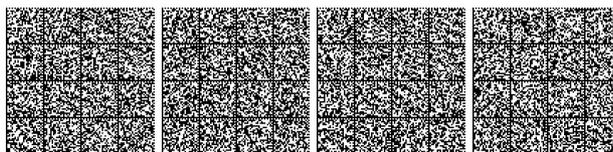
2) l'emissione di mandati di pagamento a titolo diverso è fatto estintivo del vincolo;

3) il rispetto dell'ordine cronologico dei pagamenti per titoli diversi rappresenta un fatto impeditivo del dispiegarsi dell'effetto estintivo connesso all'emissione dei mandati di pagamento a titolo diverso.

Stando all'orientamento prevalente, una volta adottata la delibera in questione, il «blocco» delle somme opera nei riguardi di tutti i creditori e, per quanto qui interessa, anche nei riguardi di quelli il cui diritto trovi «causa» in una delle finalità protette ai sensi dell'art. 159, comma 2, TUEL (ed alla cui protezione è in definitiva funzionale il vincolo di impignorabilità).

Tuttavia, la questione è disputata se è vero che, in dottrina (che non è possibile in questa sede citare, stante il divieto disposto dall'art. 118, comma 3, d. a. c.p.c), si sono profilate due tesi, autorevolmente sostenute, tese a rimediare a tale «aporìa» sistematica:

a) per taluno si impone una lettura costituzionalmente orientata alla cui stregua «le limitazioni alla garanzia patrimoniale ed i vincoli di indisponibilità non sono opponibili al personale dipendente o convenzionato e a coloro che vantano crediti relativi alla erogazione dei servizi [...], per i quali [il Comune] ha vincolato specifici fondi». Ciò anche in considerazione del rilievo che tra diverse possibili interpretazioni, l'interprete è tenuto ad accogliere quella più aderente ai principi deducibili dalla Costituzione, mentre il rilievo della illegittimità costituzionale costituisce l'ultima *ratio* alla quale occorre fare ricorso, quanto né l'interpretazione letterale né quella storica e sistematica si rivelano idonee a conciliare la norma con i valori fondamentali dell'ordinamento»;



b) per talaltro, invece, occorre procedere al sollevamento di una questione di legittimità costituzionale ravvivando la illegittima disparità di trattamento tra i creditori «speciali» (perché titolari di crediti «protetti» dalla delibera di impignorabilità) e i creditori «ordinari» (cioè vantanti diritti la cui origine si pone al di fuori di tali finalità).

Orbene, questo giudice ritiene che la seconda tesi sia preferibile alla prima: vero è che la Corte costituzionale si è orientata costantemente nel senso che la devoluzione di un incidente di costituzionalità costituisca la *extrema ratio*, da perseguire allorché non siano praticabili interpretazioni della norma di sospetta costituzionalità che siano tali da ricondurla nell'alveo della compatibilità con le disposizioni del testo costituzionale.

Nondimeno, il ritenere che la delibera di impignorabilità non operi riguardo ai creditori «qualificati» si risolverebbe, a ben vedere, nella surrettizia disapplicazione della norma di legge e non già nella individuazione di un significato della stessa (da seguire a preferenza di altro) che elimini, in via esegetica, il contrasto della stessa con la Costituzione.

In definitiva, va data contezza di una notevole «anomalia» del sistema normativo, anomalia consistente in ciò, che la disciplina protettiva sopra illustrata potrebbe finire per pregiudicare i soggetti protetti o, al più, assoggettare le relative sorti al compimento della stessa attività che devono compiere i creditori «ordinari» (ossia dimostrare — o stando all'orientamento da ultimo seguito dalla S.C. limitarsi ad allegare, con rovesciamento dell'onere della prova in capo all'ente locale — l'avvenuta violazione dell'ordine cronologico dei pagamenti, da riguardare, come detto, alla stregua di fatto estintivo dell'efficacia della delibera relativamente al creditore precedente).

11. Ciò detto, occorre verificare se, così come profilata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159 TUEL nella parte in cui non prevede che, per i creditori la ragione del cui diritto sia riconducibile a taluno degli ambiti protetti dalla delibera di impignorabilità ivi disciplinata, sia rilevante e non manifestamente infondata.

Sulla rilevanza si deve notare quanto segue.

Dalle premesse del ricorso volto all'emanazione del decreto ingiuntivo (non opposto e costituente il titolo su cui fonda la presente esecuzione) si evince chiaramente che il credito vantato dalla Edison energia S.p.a. (acquistato *pro soluto* da altra società che poi lo ha ceduto all'odierno precedente) è relativo al corrispettivo per il servizio di fornitura di energia elettrica e/o gas a favore dell'odierno esecutato.

Sulla ricomprensibilità di tale credito tra quelli «qualificati» (nel senso sopra esposto), è utile il richiamo a quanto previsto dal decreto ministeriale 28 maggio 1993 (Individuazione, ai fini della non assoggettabilità ad esecuzione forzata, dei servizi locali indispensabili dei comuni, delle province e delle comunità montane) che all'art. 1 menziona il servizio di illuminazione elettrica (peraltro strumentale, data la sua particolare indispensabilità, anche alla concreta erogazione degli altri servizi contemplati dalla disposizione).

Dato che, quindi, il credito in questione attiene ad una delle finalità protette dalla delibera di impignorabilità e dato che, allo stato, la delibera di impignorabilità di cui si ha notizia attraverso la dichiarazione del terzo precluderebbe, di fatto, la realizzazione di tale credito (dato che il creditore peraltro non ha allegato alcun pagamento fatto in violazione dell'ordine cronologico), appare evidente che la pronuncia di incostituzionalità dell'art. 159 TUEL nel senso sopra indicato si pone in rapporto di strumentalità necessaria con la definizione del presente processo esecutivo.

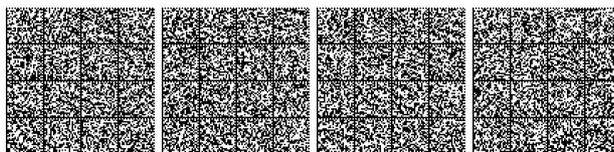
Sulla non manifesta infondatezza vanno anzitutto richiamate le considerazioni sopra svolte.

In più va evidenziato che una norma — come l'attuale art. 159 TUEL — che si pone l'obiettivo di rendere impignorabili alcune risorse per consentire l'ordinato svolgimento, da parte dell'ente locale, dei servizi essenziali, ma che, contestualmente, equipara i creditori «protetti» da tale delibera a quelli «ordinari» (le ragioni dei cui crediti cioè non siano riconducibili alle predette cause) si pone, ad avviso del Tribunale, in non rimediabile contrasto:

con l'art. 3 della Costituzione perché esprime una soluzione normativa intrinsecamente irragionevole dato che consente il raggiungimento di un risultato contrario alla sua *ratio* e perché pone una equiparazione tra fattispecie oggettivamente diverse (assoggettando il «creditore qualificato» alla stessa sorte del «creditore ordinario» quanto alla possibilità di «superare» la delibera di impignorabilità);

con l'art. 24 della Costituzione, perché esprime una soluzione contraria al pieno esercizio della tutela esecutiva (che si pone, a giusta ragione, come un segmento della giurisdizione di cui va garantita, non meno che per altri, il canone dell'effettività: v. tra le tante Cassazione 3 novembre 2011, n. 2747, nonché Corte costituzionale 24 luglio 1998, n. 321: «il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende la fase dell'esecuzione forzata [...]»);

con l'art. 117 della Costituzione, tenuto conto di quanto ritenuto, circa l'effettività della tutela esecutiva, anche dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articoli 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e protocollo addizionale n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in relazione ai quali v. tra le altre *Hornsby c. Grecia*, sentenza del 19 marzo 1997, in causa n. 18357/91, laddove si è evidenziato che il diritto alla tutela giurisdizionale «*would be illusory in a Contrasting State's domestic legal system allowed a final, binding judicial decision to remain inoperative to the detriment of one party*»).



12. Per tutte le ragioni esposte, il Tribunale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale sopra illustrate, relative all'art. 159, decreto legislativo n. 267 del 2000 (cosiddetto TUEL).

Conseguentemente, dispone la sospensione del processo esecutivo e la rimessione delle predette questioni alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P.Q.M.

Il Tribunale di Napoli Nord, sezione III civile, in persona del dott. Alessandro Auletta, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale illustrata in motivazione, relativa all'art. 159, decreto legislativo n. 267 del 2000 (cosiddetto TUEL);

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale:

Dispone la sospensione del processo esecutivo;

Manda la cancelleria per tutti gli adempimenti di competenza ed in specie per la notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché per la comunicazione della medesima ai Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Aversa, 24 aprile 2019

Il Giudice dell'Esecuzione: AULETTA

20C00027

N. 14

Ordinanza del 26 luglio 2019 del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sul ricorso proposto da Comune di Buseto Palizzolo contro Regione Siciliana - Assessorato dell'Energia e dei Servizi di pubblica utilità e altri

Acque e acquedotti - Norme della Regione Siciliana - Previsione che l'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione provvede alla consegna degli impianti e delle reti idriche al Comune o a più Comuni che ne assumono la gestione con oneri a carico della tariffa del servizio idrico integrato - Nomina, nel caso di scadenza del termine e previa diffida, di un commissario *ad acta* per la presa in consegna degli impianti.

– Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), art. 4, commi 1 e 2.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA

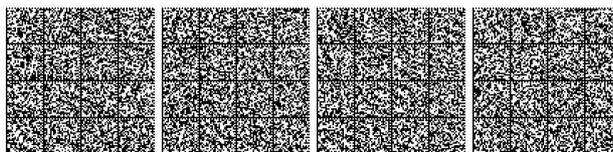
SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2224 del 2018, proposto dal Comune di Buseto Palizzolo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Franco Campo, con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia;

Contro:

Regione Sicilia - Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale n. 6;

Salvatore Lanza n. q. di Commissario *ad acta*, non costituito in giudizio;



Nei confronti:

Siciliacque S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Stagno D'Alcontres, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ente acquedotti siciliani in liquidazione, in persona del legale rappresentante *pro tempore* non costituito in giudizio;

Per l'annullamento:

del decreto assessoriale n. 73/GAB del 3 settembre 2018 dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione Siciliana, notificato al Comune di Buseto Palizzolo in data 6 settembre 2018, con nota prot. n. 45551/GAB del 4 settembre 2018, con il quale dott. Salvatore Lanza è stato nominato Commissario *ad acta* presso i Comuni di Buseto Palizzolo e Paceco per adottare in via sostitutiva ogni provvedimento necessario e/o utile per addivenire alla consegna di reti idriche ed impianti, di cui all'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 16/2017, riportati nell'elenco allegato ai punti A.1 ed A.8;

del verbale di insediamento del commissario *ad acta* — dott. Salvatore Lanza — del 5 ottobre 2018;

della nota del commissario *ad acta* — dott. Salvatore Lanza — assunta al protocollo comunale al n. 10210 del 5 ottobre 2018, con cui si dispone che il Responsabile del Settore C del Comune di Buseto Palizzolo e il Consiglio comunale adottino gli atti necessari per la presa in carico delle reti EAS;

della diffida intimata dall'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione Siciliana con nota n. prot. 2716/GAB del 28 giugno 2018;

della nota prot. n. 4971/Gab. del 17 settembre 2018 dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione Siciliana;

della delibera del Commissario *ad acta* n. 1 del 23 ottobre 2018, con la quale la gestione degli impianti e delle reti idriche prima gestite dell'EAS in liquidazione è stata posta a carico dell'amministrazione comunale;

di ogni altro atto, presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di Costituzione in giudizio di Regione Sicilia - Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità e di Siciliacque;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2019 il dott. Giovanni Tulumello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto

quanto segue.

1. Con ricorso notificato il 31 ottobre 2018, e depositato il successivo 13 novembre, il Comune di Buseto Palizzolo ha impugnato i provvedimenti indicati in epigrafe, deducendone l'illegittimità.

Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, e la società Siciliacque.

Con ordinanza n. 1176/2018 è stata accolta la domanda di sospensione cautelare degli effetti del provvedimento impugnato.

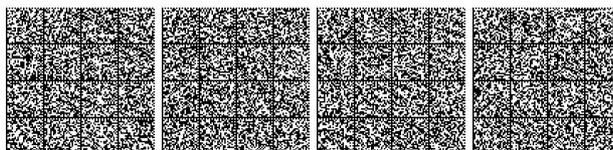
Il ricorso è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 16 aprile 2019.

2. Il Comune di Buseto Palizzolo ha impugnato davanti a questo Tribunale amministrativo:

a) il decreto assessoriale n. 73/GAB del 3 settembre 2018 dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione Siciliana, con il quale dott. Salvatore Lanza è stato nominato Commissario *ad acta* presso i Comuni di Buseto Palizzolo e Paceco per adottare in via sostitutiva ogni provvedimento necessario e/o utile per addivenire alla consegna di reti idriche ed impianti, di cui all'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 16/2017;

b) il verbale di insediamento del commissario *ad acta* — dott. Salvatore Lanza — del 5 ottobre 2018;

c) la nota del commissario *ad acta* — dott. Salvatore Lanza — assunta al protocollo comunale al n. 10210 del 5 ottobre 2018, con cui si dispone che il Responsabile del Settore C del Comune di Buseto Palizzolo e il Consiglio Comunale adottino gli atti necessari per la presa in carico delle reti EAS;



d) la diffida intimata dall'Assessorato regionale dell'Energia e dei servizi di Pubblica Utilità della Regione Siciliana con nota n. prot. 2716/GAB del 28 giugno 2018;

e) la nota prot. n. 4971/Gab. del 17 settembre 2018 dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione Siciliana;

f) la delibera del Commissario *ad acta* n. 1 del 23 ottobre 2018, con la quale la gestione degli impianti e delle reti idriche prima gestite dell'EAS in liquidazione è stata posta a carico dell'amministrazione comunale.

Il ricorso risulta affidato alle seguenti censure.

1) «illegittimità costituzionale dell'art. 4 comma 2 della legge regionale n. 16/2017 - violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, in relazione al «principio di unicità della gestione per ciascun Ambito territoriale ottimale» (articoli 147, 149-*bis* e 172 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e 3-*bis*, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138) e in relazione al divieto di gestione diretta del s.i.i. (art. 149-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006) - violazione del giudicato costituzionale formatosi sulla sentenza n. 93/2017 della Corte costituzionale».

2) «illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2 della legge regionale n. 16/2017 della Regione Siciliana, per contrasto con gli articoli 117, lettera e), e 119, primo, secondo, quinto, sesto, settimo ed ottavo comma della Costituzione, nonché con l'art. 15, secondo comma dello statuto regionale siciliano».

3) «violazione e falsa applicazione art. 4 comma 2, legge regionale n. 16/2017 in relazione all'art. 1, comma 1 legge regionale n. 8/2018».

4) «eccesso di potere per violazione del diritto di partecipazione al procedimento amministrativo e difetto di istruttoria».

5) «eccesso di potere per violazione del principio di leale collaborazione tra Autorità regionale e amministrazione comunale».

6) «violazione di legge – art. 49, comma 3, decreto legislativo n. 267/2000 – difetto di motivazione».

7) «violazione di legge – art. 239, comma 1, lettera b), n. 3) decreto legislativo n. 267/2000».

3. Il Collegio, con sentenza non definitiva deliberata alla medesima camera di consiglio, ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione attiva sollevata dalla difesa regionale in relazione al fatto che «Il Comune ricorrente è solo uno dei soggetti che compongono il nuovo Ente di governo del S.I.I.: è dunque, l'ATI di Trapani il soggetto giuridico — in tesi — legittimato a insorgere contro i provvedimenti riguardanti il S.I.I. dell'ATO della circoscrizione della provincia di Trapani».

Nel citato provvedimento decisorio si è in proposito osservato che «I provvedimenti impugnati nel presente giudizio producono effetti diretti ed immediati nella sfera giudica del Comune odierno ricorrente, il quale, oltre ad esserne il formale destinatario, è l'ente che sul piano sostanziale ne subisce gli effetti lesivi (meglio descritti *infra*, in sede di esame delle censure)».

4. Nel merito, il ricorso lamenta in fatto:

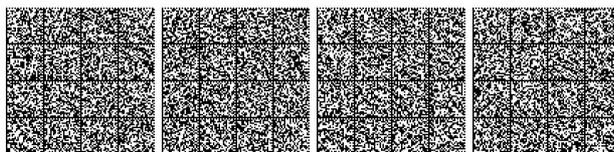
che la legge regionale n. 16 dell'11 agosto 2017 (art. 4) ha previsto che l'Ente acquedotti siciliani (EAS), in liquidazione da 14 anni, provveda alla consegna degli impianti e delle reti idriche ai comuni per assumerne la gestione, con oneri a carico della tariffa del servizio idrico integrato;

che l'efficacia temporale dell'assetto fissato da tale disposizione dovrebbe essere temporanea, poiché dovrebbe protrarsi sino all'affidamento della gestione del servizio idrico integrato cui dovrebbe provvedere l'Assemblea territoriale idrica prevista per ogni Ambito territoriale ottimale dall'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 19 dell'11 agosto 2015 n. 19;

che la stessa normativa ha previsto che trascorso il termine perentorio in essa fissato, inizialmente in sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge e poi prorogato al 31 ottobre 2018 dall'art. 1, comma 1, legge regionale n. 8 dell'8 maggio 2018, l'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, previa diffida al comune ad adempiere, nomina un commissario *ad acta* per la presa in consegna degli impianti;

che i provvedimenti adottati nei confronti del Comune di Buseto Palizzolo in applicazione di tale disposizione, ed impugnati nel presente giudizio, oltre a generare spese insostenibili per l'attuale situazione finanziaria dell'ente, determinano, fra l'altro, «l'impossibilità per il comune di gestire la bollettazione e la riscossione dei canoni idrici, anche per la necessità di sostituire la quasi totalità dei misuratori idrici, con conseguente aggravio di spese per il comune»;

che la delibera approvata determina significativi riflessi diretti ed indiretti sulla situazione finanziaria dell'Ente: la stessa, tuttavia, non contiene alcun dato che permetta di valutare la sostenibilità della gestione da parte del comune.



5. Nell'ordine logico delle questioni devono essere esaminati con priorità i primi due motivi di ricorso, in quanto attinenti — nella prospettazione della parte ricorrente — alla legittimità costituzionale della norma attributiva del potere (art. 4, commi 1 e 2, della legge regionale della Sicilia 11 agosto 2017, n. 16), per contrasto con gli articoli 117, secondo comma, lett *e*), e 119 (primo, secondo, quinto, sesto, settimo ed ottavo comma) della Costituzione, nonché per contrasto con l'art. 15, secondo comma, dello statuto regionale siciliano (approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455); la disposizione è altresì censurata per violazione del giudicato costituzionale formatosi sulla sentenza n. 93/2017 della Corte costituzionale.

Le ulteriori censure lamentano infatti il cattivo uso del medesimo potere, e presuppongono l'esistenza dello stesso per come attribuito dalla disposizione regionale censurata, sicché la soluzione di tale quesito appare propedeutica all'esame delle ulteriori censure (nel senso che le stesse possono essere esaminate solo sul presupposto della legittimità costituzionale della disposizione costituente la base legale dei provvedimenti impugnati, il loro scrutinio risultando altrimenti precluso dall'eventuale accoglimento della questione incidentale di costituzionalità).

6. Sulla rilevanza delle questioni.

Si sono appena esposte, al paragrafo precedente, le ragioni per le quali questo giudice deve fare applicazione delle norme oggetto del dubbio di legittimità costituzionale per decidere i primi due motivi di ricorso che vertono proprio sulla legittimità costituzionale delle stesse, e che risultano logicamente propedeutici rispetto all'esame delle ulteriori censure.

Dall'accoglimento della questione di costituzionalità discenderebbe infatti l'accoglimento di tali motivi, mentre dal suo rigetto discenderebbe il rigetto degli stessi e l'esame delle successive censure (vertenti sul cattivo uso del potere), altrimenti precluso in ipotesi di illegittimità costituzionale della norma attributiva del potere.

La questione inerente la legittimità costituzionale della norma attributiva, dedotta nei primi due motivi, appare dunque nell'ordine logico inevitabilmente propedeutica e preliminare rispetto all'esame delle successive censure.

7. Sulla non manifesta infondatezza delle questioni.

Questa Sezione ha già sommariamente esposto, nel citato provvedimento cautelare, le ragioni che depongono nel senso della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma attributiva del potere, ossia del citato art. 4, commi 1 e 2, della legge regionale della Sicilia 11 agosto 2017, n. 16l, che recita:

«1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Ente acquedotti siciliani (EAS) in liquidazione provvede alla consegna degli impianti e delle reti idriche al comune o al consorzio dei comuni interessati, a seconda che gli impianti siano a servizio di un solo comune o di più comuni, che ne assumono la gestione, con oneri a carico della tariffa del servizio idrico integrato, sino alla piena attuazione delle disposizioni di cui all'art. 3, comma 3, lettera *f*), della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19.

2. Trascorso il termine perentorio di cui al comma 1, l'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, previa diffida al comune ad adempiere entro il termine di trenta giorni, nomina un commissario *ad acta* per la presa in consegna degli impianti di cui al comma 1 nel termine dei successivi trenta giorni».

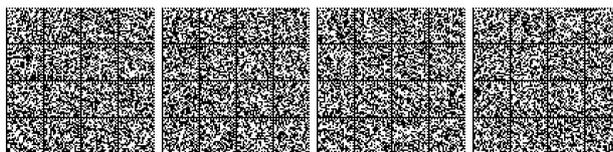
7.1.

Un primo profilo di illegittimità costituzionale che appare non manifestamente infondato è quello relativo alla violazione dell'art. 136 della Costituzione.

La citata sentenza della Corte costituzionale n. 93 del 2017 aveva ad oggetto l'art. 4, comma 7, della legge regionale della Sicilia 11 agosto 2015, n. 19: «Al fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti, i comuni possono provvedere alla gestione in forma diretta e pubblica del servizio idrico, in forma associata, anche ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, attraverso la Costituzione di sub-ambiti ai sensi dell'art. 3, comma 3, lettera *i*), composti da più comuni facenti parte dello stesso Ambito territoriale ottimale, che possono provvedere alla gestione unitaria del servizio».

La Corte costituzionale, nella richiamata sentenza n. 93/2017: ha in proposito osservato:

«5.— Viene impugnato l'art. 4, comma 7, della legge regionale Sicilia n. 19 del 2015, secondo cui, «[a]l fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti, i comuni possono provvedere alla gestione in forma diretta e pubblica del servizio idrico, in forma associata, anche ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, attraverso la Costituzione di sub-ambiti ai sensi dell'art. 3, comma 3, lettera *i*), composti da più comuni facenti parte dello stesso Ambito territoriale ottimale, che possono provvedere alla gestione unitaria del servizio». La disposizione violerebbe: l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, in riferimento all'art. 149-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006, il quale esclude la possibilità di una gestione diretta del servizio; l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, in quanto, consentendo la Costituzione di sub-ambiti, si porrebbe in contrasto con gli articoli 147,



149-bis e 172 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e 3-bis, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, i quali mirano ad assicurare l'unicità della gestione per ciascun Ambito territoriale ottimale e l'integrazione-verticale e orizzontale dei servizi; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione Siciliana; gli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento agli articoli 14 e 106 del TFUE.

Il ricorrente chiede altresì che, in via consequenziale, venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della legge regionale impugnata, secondo cui «[n]elle more dell'espletamento delle procedure di cui all'art. 4, i comuni afferenti ai disciolti Ambiti territoriali ottimali presso i quali non si sia determinata effettivamente l'implementazione sull'intero territorio di pertinenza della gestione unica di cui all'art. 147, comma 2, lettera b), del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni, con deliberazione motivata da assumere entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono adottare le forme gestionali del comma 7 dell'art. 4».

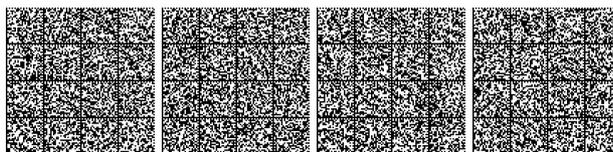
5.1.— Le censure formulate dal Governo – riferite, sia alle modalità di affidamento del servizio, in quanto se ne autorizza la gestione diretta, pubblica e in forma associata, sia alla frammentazione dell'unicità della gestione che consegue alla Costituzione di sub-ambiti – devono essere accolte.

In primo luogo, la disposizione regionale si pone in contrasto con l'art. 149-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, il quale, nel rispetto del «principio di unicità della gestione per ciascun Ambito territoriale ottimale», non contempla la possibilità per i singoli comuni di associarsi autonomamente per la gestione diretta del servizio idrico «al fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti». Come più volte ricordato, la disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica va ricondotta all'ambito della tutela della concorrenza, «tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato» (sentenze n. 134 del 2013 e n. 325 del 2010), e quindi rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Consentendo la Costituzione di sub-ambiti, inoltre, la norma regionale impugnata viola anche sotto un altro profilo la riserva statale di disciplina delle materie della «tutela della concorrenza» e della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». La soluzione adottata dal legislatore regionale si pone invero in contrasto insanabile con l'invocata normativa interposta, costituita dall'art. 147 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il quale, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 13, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), prevede che i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), e che le regioni possono modificare le delimitazioni degli ATO per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, purché ne sia assicurato lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei principi, rilevanti in questa sede, di unitarietà della gestione e superamento della frammentazione verticale delle gestioni, nonché di adeguatezza delle dimensioni gestionali in base a parametri fisici, demografici e tecnici.

Questa Corte ha chiarito che la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l'assegnazione a un'unica Autorità preposta all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo essa diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009). Al contempo, la stessa disciplina ricade nella sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente in quanto «l'allocatione all'Autorità d'Ambito territoriale ottimale delle competenze sulla gestione serve a razionalizzare l'uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" intesa "come 'sistema' [...] nel suo aspetto dinamico" (sentenze n. 168 del 2008, n. 378 e n. 144 del 2007)» (sentenza n. 246 del 2009).

5.2.— Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, in via consequenziale, all'art. 5, comma 6, della legge regionale impugnata, secondo cui «[n]elle more dell'espletamento delle procedure di cui all'art. 4, i comuni afferenti ai disciolti ambiti territoriali ottimali presso i quali non si sia determinata effettivamente l'implementazione sull'intero territorio di pertinenza della gestione unica di cui all'art. 147, comma 2, lettera b), del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni, con deliberazione motivata da assumere entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono adottare le forme gestionali del comma 7 dell'art. 4». L'annullamento di quest'ultima disposizione rende infatti inapplicabile il citato art. 5, comma 6.



6. — Viene impugnato, altresì, l'art. 4, comma 8, che recita: «I comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti nonché i comuni delle isole minori ed i comuni di cui al comma 6 dell'art. 1 della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2 possono gestire in forma singola e diretta il servizio idrico integrato nei casi in cui la gestione associata del servizio risulti antieconomica». Secondo il Governo la norma violerebbe: l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, in riferimento agli articoli 147, comma 2-*bis*, e 149-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006, in quanto contempla un'eccezione non consentita al principio di unicità della gestione nell'ambito ottimale; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione Siciliana; gli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento agli articoli 14 e 106 del TF'UE. Il Governo chiede inoltre che in via consequenziale sia dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9, comma 1, secondo cui «[I]l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità destina i finanziamenti previsti per l'adeguamento degli impianti di depurazione e delle reti idriche anche ai comuni degli ambiti privi del soggetto gestore ed ai comuni di cui all'art. 1, comma 6, della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2».

6.1. — La questione è fondata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

Per i profili di censura attinenti alle modalità di affidamento, valgono anche in questo caso le considerazioni innanzi illustrate sull'art. 4, comma 7, alle quali si rinvia.

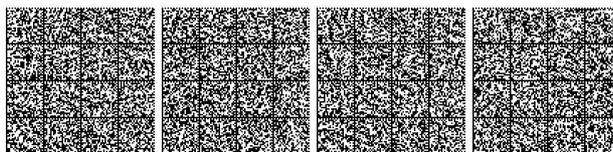
Per quanto concerne invece l'effetto di frammentazione della gestione, è necessaria una precisazione aggiuntiva sul quadro normativo di riferimento.

L'art. 7, comma 1, lettera *b*), numero 4), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, introduce, tra l'altro, modifiche all'art. 147 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Con esse sono rafforzate le modalità attuative della definizione degli ambiti territoriali ottimali e, dopo il comma 2 del citato art. 147, è aggiunto il seguente comma: «2-*bis*. Qualora l'Ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane. Sono fatte salve: *a*) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'art. 148; *b*) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera *b*), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti».

Il richiamato comma 5 dell'art. 148 recita: «Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente».

Alla luce della disciplina citata è agevole constatare che il legislatore regionale non ha rispettato i limiti della deroga introdotta dal legislatore statale in materia di gestione autonoma del servizio idrico integrato, quanto all'individuazione dei comuni ai quali tale facoltà è concessa. Riferendosi alla fattispecie dell'art. 1, comma 6, della legge della Regione Siciliana 9 gennaio 2013, n. 2 (Norme transitorie per la regolazione del servizio idrico integrato), la norma censurata estende infatti l'eccezione ai «comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori del servizio idrico integrato», i quali «possono gestire in forma singola e diretta il servizio idrico integrato nei casi in cui la gestione associata del servizio risulti antieconomica» (art. 1, comma 6, citato). Si tratta di un'eccezione del tutto estranea alla *ratio* della normativa statale, per la quale la possibilità di derogare all'unicità della gestione del servizio si giustifica esclusivamente in ragione di un elemento tipicamente ambientale costituito dalla peculiarità idrica di talune aree del territorio.

6.2.— Non sussistono peraltro gli estremi per dichiarare, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale consequenziale dell'art. 9, comma 1, secondo cui «[I]l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità destina i finanziamenti previsti per l'adeguamento degli impianti di depurazione e delle reti idriche anche ai comuni degli ambiti privi del soggetto gestore ed ai comuni di cui all'art. 1, comma 6, della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2». La disposizione regionale sui finanziamenti destinati all'adeguamento degli impianti idrici non è legata infatti da un rapporto di necessaria presupposizione rispetto all'art. 4, comma 8, dichiarato incostituzionale. Né può dirsi che la perdurante esistenza dell'art. 9, comma 1, sia idonea a frustrare la precedente dichiarazione di illegittimità.



Il riportato art. 4, commi 1 e 2, della legge regionale della Sicilia 11 agosto 2017, n. 16, della cui legittimità costituzionale questo Collegio dubita, ha di mira (e comunque realizza in concreto sul piano disciplinare ed effettuale) il medesimo risultato pratico censurato in precedenza dalla Corte costituzionale:

«1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Ente acquedotti siciliani (EAS) in liquidazione provvede alla consegna degli impianti e delle reti idriche al comune o al consorzio dei comuni interessati, a seconda che gli impianti siano a servizio di un solo comune o di più comuni, che ne assumono la gestione, con oneri a carico della tariffa del servizio idrico integrato, sino alla piena attuazione delle disposizioni di cui all'art. 3, comma 3, lettera f), della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19.

2. Trascorso il termine perentorio di cui al comma 1, l'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, previa diffida al comune ad adempiere entro il termine di trenta giorni, nomina un commissario *ad acta* per la presa in consegna degli impianti di cui al comma 1 nel termine dei successivi trenta giorni».

L'art. 4 qui in esame riproduce infatti, quanto meno sul piano dell'effetto dispositivo, il medesimo assetto normativo già censurato dalla Corte con riferimento alla gestione diretta del servizio idrico da parte dei comuni, prevedendo una soluzione normativa che, di fatto, produce il risultato di vanificare gli effetti della precedente pronuncia di illegittimità costituzionale, e di riprodurre gli effetti delle norme già dichiarate illegittime.

Anche la disposizione oggi in esame prevede infatti una gestione diretta dei comuni del servizio idrico che chiaramente disattende i principi dell'art. 149-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006, che costituisce dunque il parametro interposto violato dalla disposizione in esame.

I provvedimenti impugnati realizzano infatti un assetto identico a quello che la citata sentenza della Corte costituzionale ha inteso censurare, proprio in quanto risultano adottati sulla base di una disposizione (art. 4, commi 1 e 2, della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16) che, per quanto qui rileva, appare riproduttiva di analoga disposizione (art. 4, comma 7, della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19) già dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 93/2017 della Corte costituzionale), per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di «ambiente» e «concorrenza» (anche nel settore del servizio idrico): ciò in relazione al contrasto fra le norme regionali con le disposizioni statali (articoli 147 e 149-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006) che enunciano il principio della unicità della gestione del servizio idrico per ciascun Ambito territoriale ottimale, escludendo la possibilità di gestione diretta da parte di comuni associati, e prevedendo il superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche.

Sul piano diacronico, poi, in relazione alla enunciata natura provvisoria della disciplina in esame, il Collegio non può che condividere quanto argomentato dalla parte ricorrente, «Non rileva in contrario la prevista provvisorietà dell'affidamento di detta gestione (... sino alla piena attuazione delle disposizioni di cui all'art. 3, comma 3, lettera f), della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19), intanto perché anche la norma dell'art. 4, comma 8, della legge regionale n. 19/2015 aveva carattere provvisorio (nelle more dell'approvazione della legge che doveva trasferire ai comuni le funzioni delle Autorità d'ambito per il loro esercizio in forma associata), ma questo non ha impedito alla Corte di rilevarne l'illegittimità; in secondo luogo perché l'esperienza ha ormai dimostrato che in materia di gestione del servizio idrico integrato il concetto di "provvisorietà" nella Regione Siciliana è assai relativo, come prova il fatto che a dodici anni dal decreto legislativo n. 152/2006 il sistema appare ancora lontano dalla sua iniziale attuazione».

7.2. Conseguentemente, un secondo profilo di illegittimità costituzionale che appare non manifestamente infondato è quello che evoca il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, essendo la disposizione in esame affetta dal medesimo profilo di illegittimità costituzionale già accertato dalla Corte con riferimento alla precedente disposizione avente identico contenuto e significato normativo.

È sufficiente qui richiamare le considerazioni svolte al precedente punto 7.1., al quale si fa integrale rinvio.

La violazione del giudicato costituzionale mediante adozione di una nuova disposizione avente il medesimo contenuto normativo ed identico effetto dispositivo replica infatti il medesimo vizio, in quanto determina la trasmissione in capo alla nuova norma (non solo del significato precettivo, ma anche) del medesimo vizio di incostituzionalità, per le medesime ragioni.

7.3. Un ulteriore profilo di non manifesta infondatezza riguarda poi il contrasto con i parametri costituiti dall'art. 119, commi primo e quarto, e dall'art. 97, commi primo e secondo, della Costituzione.

Deduce in proposito la parte ricorrente: «l'art. 4 della legge regionale n. 16/2017 si pone in evidente contrasto con il principio costituzionale di correlazione fra funzioni e risorse e con il principio di equilibrio dei bilanci pubblici, dal momento che obbliga i comuni siciliani ad assumere la gestione degli impianti e delle reti idriche dall'EAS senza correlare a tale trasferimento di funzioni il trasferimento delle necessarie risorse finanziarie e umane e "scaricando" sui bilanci comunali le conseguenze economico-finanziarie della fallimentare gestione EAS. Significativa in proposito è l'analisi formulata dal responsabile del servizio economico finanziario del comune ricorrente il quale, nella pur sintetica



argomentazione del parere reso sulla delibera commissariale, ha evidenziato come il provvedimento impugnato sia stato adottato senza essere preceduto da adempimenti e misure indispensabili per assicurare il mantenimento dell'equilibrio del bilancio dell'ente locale. Egli contesta, infatti, la totale mancanza nella deliberazione commissariale di dati che permettano di valutare la sostenibilità della gestione da parte del comune, come la verifica dello stato di reti e impianti o la verifica del funzionamento dei misuratori idrici. In realtà, il provvedimento impugnato riflette i difetti della disposizione legislativa ad esso sottesa».

Emerge dalla incontestata – sul piano fattuale – prospettazione della parte ricorrente, riscontrata dalla documentazione prodotta in giudizio, che il conferimento temporaneo degli impianti ai comuni siciliani innovativamente disposto dall'art. 4 della legge regionale n. 16/2017, non tiene conto del parere contrario espresso dagli organi di consulenza tecnico-finanziaria del comune ricorrente i quali hanno evidenziato, sostanzialmente, l'assenza di una adeguata attività di concertazione tale da salvaguardare l'attuale situazione finanziaria ed organizzativa dei comuni interessati (mentre la possibilità per questi ultimi di richiedere, occorrendo, un'anticipazione alla regione, ai sensi dell'art. 4, comma 5, della legge regionale n. 16/2017, non consente di superare i rilievi sollevati dai predetti organi comunali, in quanto si tratterebbe non di un trasferimento ma di un prestito, da collocare comunque a carico della finanza dell'ente locale).

Tale profilo, prima ancora di rilevare in punto di (cattivo) uso del potere, investe la preliminare questione della legittimità costituzionale della norma attributiva di detto potere: dal momento che è proprio tale norma a consentire (*recte*: prevedere) il trasferimento di funzioni ed oneri senza corrispondenti misure, quanto meno di concertazione finanziaria, relative alla copertura dei costi del servizio.

La copertura finanziaria del servizio, oggi temporaneamente affidato ai comuni in applicazione dell'art. 4, legge regionale n. 16/2017, è basata sulla «tariffa» locale transitoria espressamente prevista dal comma 1 dell'art. 4, citato, in attesa della futura determinazione della tariffa d'ambito di cui all'art. 3, comma 3, lettera f, della legge regionale n. 19/2015.

Tale copertura, tuttavia, non appare esaustiva, attesa la mancanza di una unitaria — seppur temporanea — regolamentazione regionale del servizio di che trattasi, tale da assicurare, nelle more della piena attuazione degli Ambiti territoriali ottimali di cui all'art. 3 della legge regionale n. 19/2015, l'autonomia finanziaria del comune, come anche l'efficiente ed uniforme erogazione del servizio idrico integrato in tutti i comuni dell'isola.

Come infatti condivisibilmente affermato in ricorso, «La mancanza di dati certi sullo stato della rete in termini tecnici, sul suo stato di manutenzione e sui quantitativi idrici effettivi da immettere nella rete, rendono impossibile predisporre un apposito piano finanziario per la gestione della rete da consegnare, ai fini della predisposizione della tariffa e del bilancio del servizio dell'Ente».

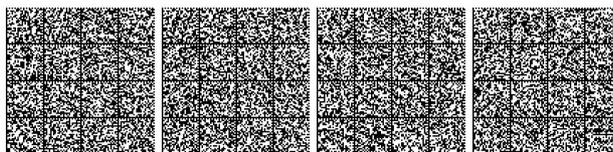
Afferma in contrario la difesa regionale che «In realtà con la sentenza n. 93/2017 la Consulta ha censurato norme della legge regionale n. 19/1995 riguardanti soltanto aspetti gestionali del S.I.I. e non già quelle riguardanti la disciplina organizzativa dei nuovi enti di governo del S.I.I. Ciò è stato puntualmente specificato con la Circolare n. 4586/17, cui è sintomaticamente seguita la legge regionale n. 16/2017 che – con l'art. 4 – ha inteso “liberare” l'EAS in liquidazione dalla gestione pesantissima, sia finanziariamente che amministrativamente, del S.I.I. e così concludere la fase liquidatoria dell'Ente. Il disposto del citato art. 4 (la cui vincolante cogenza è fuori discussione) è stato poi rinforzato con l'art. 1, legge regionale n. 8/2018 fissando un termine perentorio per il completamento delle procedure previste dal ridetto art. 4».

Tale affermazione ad avviso del Collegio conferma il dubbio di costituzionalità in esame.

La circostanza che la norma abbia inteso «liberare l'EAS in liquidazione dalla gestione pesantissima, sia finanziariamente che amministrativamente, del S.I.I. e così concludere la fase liquidatoria dell'Ente», conferma che si sia inteso scaricare sui comuni il peso e le conseguenze di tale scelta «liberatoria» per l'ente regionale dante causa, ma corrispondentemente gravosa — in assenza di adeguati meccanismi di finanziamento — per gli enti territoriali aventi causa, i quali evidentemente *certant de damno vitando*.

La giurisprudenza costituzionale, in materia di riparto di competenze dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, ha affermato — nei rapporti fra Stato e regioni — l'esistenza del principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria (in questo senso la sentenza n. 17 del 2004 della Corte costituzionale): il profilo meramente finanziario non può prescindere dalla connessione funzionale con il profilo disciplinare del settore considerato (in argomento anche Corte costituzionale, sentenza n. 51 del 28 gennaio 2005, ove i richiami alle precedenti sentenze che hanno più volte affermato il principio sopra riportato).

Tale affermazione può predicarsi anche nei rapporti fra le regioni e i comuni.



In materia analoga, e su questione affine, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con ordinanza collegiale n. 556/2018, ha sollevato — rispetto al parametro costituito dall'art. 119 della Costituzione — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22 (che obbliga i comuni a farsi carico del patrimonio delle IPAB estinte e dunque, anche del personale e delle relative situazioni debitorie) in ragione proprio della ritenuta violazione dei principi appena richiamati, affermando che «Nel nostro Ordinamento vige il principio di autonomia finanziaria dei comuni, espressamente declinato sia dall'art. 119 della Costituzione, che dai singoli Statuti delle regioni speciali; e, con specifico riferimento alla Regione Siciliana, dall'art. 15, comma 2, del suo statuto. Corollario (logico, prim'ancora che giuridico) di tale principio è quello secondo cui ad ogni trasferimento di funzioni deve corrispondere un adeguato trasferimento (o un'attribuzione) di risorse economico-finanziarie per farvi fronte; principio che vale, all'evidenza, anche per il caso di trasferimento di complessi patrimoniali che determinino oneri (quali spese di manutenzione, restauro etc.) forieri di perdite economiche, nonché — ovviamente — per il caso di trasferimento di personale».

Ad avviso del Collegio l'assetto dispositivo portato dai provvedimenti impugnati nel presente giudizio, in attuazione della disposizione regionale in esame, si pone in contraddizione logica — anche in considerazione del fatto che non è prevista una predeterminazione della durata di tale assetto, né un piano degli interventi in cui lo stesso si sostanzia — con il principio del parallelismo fra competenze amministrative e provvista finanziaria necessaria per esercitarle, ricavabile dai plurimi riferimenti costituzionali e di sistema sopra richiamati.

Le considerazioni fin qui svolte appaiono del resto conformi alla più recente giurisprudenza costituzionale resa in fattispecie analoghe (sentenze numeri 22/2012, 188/2015 e 10/2016).

Il risultato dell'assetto voluto dalla disposizione in esame, realizzando un'alterazione strutturale dell'equilibrio fra titolarità delle funzioni e finanziamento delle stesse (come dimostrato in concreto dai provvedimenti impugnati nel presente giudizio), rende per l'ente comunale impossibile la gestione del servizio conforme al parametro del buon andamento nel rispetto della propria autonomia finanziaria e dell'equilibrio del proprio bilancio.

Deve essere dunque sollevata — con gli adempimenti di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 — questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge regionale della Sicilia 11 agosto 2017, n. 16, per contrasto con gli articoli 117, secondo comma, lettera e); 97, primo e secondo comma; 119, commi primo e quarto, e 136 della Costituzione.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima);

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge regionale della Sicilia 11 agosto 2017, n. 16, per contrasto con gli articoli 117, secondo comma, lettera e); 97, primo e secondo comma; 119, commi primo e quarto; e 136 della Costituzione;

Visto l'art. 79, comma 1, del Codice del processo amministrativo, sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della Segreteria il presente provvedimento sia comunicato alle parti, nonché al Presidente della Giunta regionale della Regione Siciliana.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

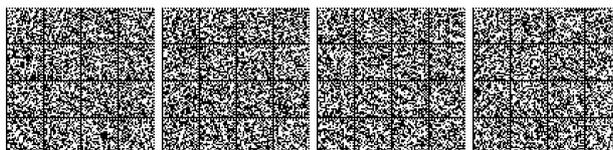
Calogero Ferlisi, Presidente;

Giovanni Tulumello, consigliere, estensore;

Roberto Valenti, consigliere.

Il Presidente: FERLISI

L'estensore: TULUMELLO



N. 15

Ordinanza del 2 agosto 2019 del Tribunale di Cagliari nel procedimento civile promosso da Bocco Giuliano contro Azienda Regionale per l'Edilizia Abitativa.

Locazione - Norme della Regione autonoma Sardegna - Determinazione dei canoni di locazione degli alloggi realizzati per il personale militare - Applicazione delle disposizioni della legge regionale n. 13 del 1989 sulle assegnazioni e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 3 luglio 2003, n. 7 (“Disposizioni diverse in materia di edilizia residenziale pubblica e integrazioni alla legge regionale 17 ottobre 1997, n. 29 (Istituzione del servizio idrico integrato, individuazione e organizzazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36)”), art. 4.

TRIBUNALE DI CAGLIARI

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il tribunale di Cagliari, in persona del dott. Riccardo Ariu, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 2334 del ruolo affari contenziosi civili dell'anno 2017, tra:

Giuliano Bocco, codice fiscale BCCGLN61T18G203U, elettivamente domiciliato in Cagliari, via Farina, n. 44, presso lo studio degli avvocati Alessandra Ibba e Davide Piasotti, che lo rappresentano giusta procura speciale a margine del ricorso in opposizione avverso il decreto ingiuntivo n. 2508 del 4 novembre 2016 parte opponente contro Azienda Regionale per l'edilizia abitativa, partita iva n. 03077790925, in persona del direttore generale in carica, elettivamente domiciliata in Cagliari, via C. Battisti n. 6, presso il servizio affari legali della direzione generale dell'Azienda, rappresentata dall'avvocato Silvia Concu giusta procura speciale a margine della comparsa di costituzione e risposta parte opposta

In fatto e diritto

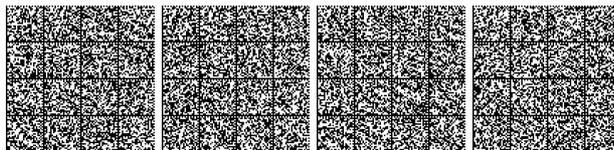
In data 8 ottobre 1998 l'allora Istituto autonomo case popolari aveva stipulato con Giuliano Bocco, appartenente al corpo della polizia Penitenziaria, un contratto di locazione avente ad oggetto l'alloggio di servizio sito nella piazza Piga-fetta n. 11 di Cagliari, edificato in attuazione della legge 6 marzo 1976, n. 52 (Interventi straordinari per l'edilizia a favore del personale civile e militare della pubblica sicurezza, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato), di proprietà dello Stato e gestito dall'IACP giuste le previsioni di cui all'art. 1 della stessa legge, che al comma 3 aveva previsto che «I canoni di locazione e la quota annua da destinare agli istituti autonomi delle case popolari per le spese di gestione saranno stabiliti con decreto del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con il Ministro per il tesoro, sentiti i Ministri interessati e il comitato per l'edilizia residenziale».

La stipula del contratto era stata preceduta dalla delibera di assegnazione dell'1° aprile 1998, richiamata in contratto con la esplicitazione dell'appartenenza del conduttore assegnatario alla polizia penitenziaria, del luogo di svolgimento del relativo servizio e della conseguente destinazione funzionale dell'alloggio ai sensi della legge n. 52/1976.

La Regione Autonoma della Sardegna con la legge n. 13 del 6 aprile 1989 ha dettato la «Disciplina regionale delle assegnazioni e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica», avente come ambito di applicazione ai sensi dell'art. 1 «tutti gli alloggi realizzati o recuperati da enti pubblici a totale carico o con il concorso od il contributo dello Stato, della Regione, delle Province e dei Comuni; a quelli acquisiti, realizzati o recuperati da enti pubblici non economici comunque utilizzati per le finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica», regolamentando i criteri di calcolo e aggiornamento dei relativi canoni di locazione agli articoli da 31 a 38.

Con la successiva legge n. 7 del 3 luglio 2003 la Regione ha poi previsto all'art. 4, rubricato «Determinazione dei canoni di locazione degli alloggi realizzati per il personale militare», che «Per gli alloggi costruiti e gestiti ai sensi della legge 6 marzo 1976, n. 52, qualora non siano stati adottati da parte dei competenti Ministeri i decreti di determinazione dei canoni di locazione ai sensi dell'art. 1, comma 3, della stessa legge, gli stessi sono determinati secondo le disposizioni di cui alla legge regionale n. 13 del 1989, e successive modifiche ed integrazioni».

In applicazione di quest'ultima disposizione normativa, l'Azienda Regionale per l'edilizia abitativa della Sardegna, nel frattempo succeduta all'IACP, ha ritenuto di dovere modificare l'entità del canone di locazione dovuto da Giuliano Bocco per l'alloggio di servizio in oggetto, aggiornandolo secondo i criteri di cui alla legge regionale n. 13/1989, stante la mancata adozione nelle more dei decreti del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con il Ministro per il tesoro, sentiti i Ministri interessati e il comitato per l'edilizia residenziale, di cui al citato art. 1 comma 3 della legge n. 52/1976.



Area ha quindi chiesto a Giuliano Bocco il pagamento della differenza tra il canone previsto in contratto e quello rideterminato ai sensi delle leggi regionali citate, con decorrenza dal mese di luglio 2003.

In ragione del rifiuto opposto dal conduttore assegnatario dell'alloggio di servizio, area ha chiesto e ottenuto da questo tribunale l'emissione di un decreto ingiuntivo, n. 2508/2016 dell'8 novembre 2016, per l'importo di euro 36.427,96, pari, appunto, alla differenza tra i canoni pattuiti in contratto e quelli aggiornati in applicazione della normativa regionale richiamata, con decorrenza dal 1° luglio 2003 al 30 giugno 2016.

Contro il decreto monitorio Giuliano Bocco ha proposto tempestiva opposizione, censurando la legittimità della pretesa dell'ente gestore dell'alloggio a cagione della incostituzionalità delle norme applicate da area: per violazione, in particolare, degli articoli 3 e 117, lettere *d*) e *g*) della Costituzione, avendo legiferato la Regione Sardegna in una materia riservata in via esclusiva alla competenza legislativa statale, oltretutto in modo da determinare un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli appartenenti alle categorie di cui alla legge n. 52/1976 del resto del territorio nazionale.

Tempestivamente costituitasi nel giudizio di opposizione, area ha resistito alle avverse pretese, sostenendo, nella sostanza, la legittimità della propria pretesa e la conformità alla costituzione dell'art. 4 della legge regionale n. 7/2003. Al riguardo, area ritiene sostanzialmente che la materia dell'edilizia residenziale pubblica, a seguito della modifica del titolo V della costituzione di cui all'art. 3 legge costituzionale n. 3/2011, rientri ormai nelle materie di competenza legislativa regionale e che nella generale categoria dell'edilizia residenziale pubblica debbano comprendersi anche gli alloggi di servizio di cui alla legge n. 52/1976.

Il Tribunale ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Autonoma della Sardegna n. 7 del 3 luglio 2003, che, come anticipato, presenta il seguente testo:

art. 4 «Determinazione dei canoni di locazione degli alloggi realizzati per il personale militare» — «1. Per gli alloggi costruiti e gestiti ai sensi della legge 6 marzo 1976, n. 52, qualora non siano stati adottati da parte dei competenti Ministeri i decreti di determinazione dei canoni di locazione ai sensi dell'art. 1, comma 3, della stessa legge, gli stessi sono determinati secondo le disposizioni di cui alla legge regionale n. 13 del 1989, e successive modifiche ed integrazioni».

La non manifesta infondatezza della questione dipende ad avviso del tribunale, dalle seguenti ragioni.

È noto che il legislatore nazionale aveva sentito l'esigenza di porre in essere degli «Interventi straordinari per l'edilizia a favore del personale civile e militare della pubblica sicurezza, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato». A tal fine, con la legge 6 marzo 1976, n. 52 era stata «autorizzata la spesa di lire 125 miliardi per la costruzione a cura degli istituti autonomi per le case popolari di alloggi da assegnare in locazione semplice al personale civile e militare della pubblica sicurezza, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato in attività di servizio».

Era stato quindi previsto che, ferma la proprietà degli alloggi in capo allo Stato, gli stessi sarebbero stati edificati e gestiti dagli IACP.

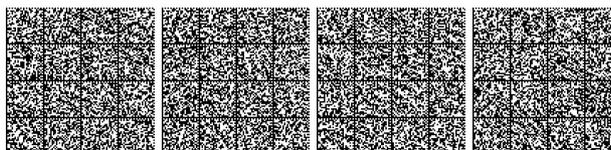
Giusto il disposto del comma 3 dell'art. 1 della legge era stato previsto che «i canoni di locazione e la quota annua da destinare agli istituti autonomi delle case popolari per le spese di gestione saranno stabiliti con decreto del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con il Ministro per il tesoro, sentiti i Ministri interessati e il comitato per l'edilizia residenziale».

Già in passato si era posta la questione se, in mancanza dell'adozione dei decreti in parola, gli enti gestori degli alloggi potessero autonomamente rideterminare e aggiornare l'entità dei canoni previsti nei relativi contratti di locazione, applicando criteri e regole dettati dalla normativa regionale in tema di edilizia residenziale pubblica.

Trattasi, quindi, di questione non estranea a questo tribunale, né alla giurisprudenza della Cassazione e della stessa Corte costituzionale.

In particolare, l'ex IACP aveva ritenuto che in virtù della legge n. 560/1993 gli alloggi di servizio in esame fossero stati integralmente attratti nella sfera dell'edilizia residenziale pubblica e aveva quindi preteso di rideterminare i canoni relativi a tali alloggi secondo le previsioni della legge regionale sarda n. 13/1989, introdotta, appunto, per la disciplina regionale delle assegnazioni e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. All'esito di un giudizio di merito instaurato da un gruppo di conduttori di alcuni alloggi di servizio assegnati ai medesimi ai sensi della legge n. 52/1976, la Corte di Appello di Cagliari, con sentenza n. 85/1997, dopo avere premesso la peculiarità degli alloggi di servizio in questione e la loro estraneità alla generalità degli alloggi di ERP, anche in ordine agli aspetti concernenti la determinazione e l'aggiornamento dei relativi canoni, aveva escluso che con la legge n. 560/1993 il legislatore nazionale avesse inteso operare la equiparazione pretesa dallo IACP, considerato che tale legge aveva limitato l'equiparazione degli alloggi di servizio a quelli di ERP ai soli fini della loro inclusione nei piani di vendita degli alloggi. La Corte d'Appello aveva quindi escluso, ai fini della determinazione dei canoni, la applicabilità della legge regionale 16 aprile 89, n. 13 anche agli alloggi di servizio edificati e assegnati ai sensi della legge n. 52/1976.

La Corte di Cassazione (Sez. 1, Sentenza n. 1731 del 2 marzo 1999), investita della questione a seguito del ricorso proposto proprio avverso la sentenza della Corte d'Appello di Cagliari, aveva pienamente confermato la impostazione della corte cagliaritano, considerato che gli alloggi in questione erano stati costruiti con fondi statali in virtù della legge



52/1976 per essere assegnati al personale civile e militare della pubblica sicurezza, dell'arma dei carabinieri, del corpo della guardia di finanza, dei corpo degli agenti di custodia e del corpo forestale in attività di servizio, che dalle funzioni trasferite alle regioni ordinarie erano state escluse (art. 93.3 decreto del Presidente della Repubblica n. 616/77) quelle relative agli alloggi di servizio del personale civile e militare dello Stato e che la legge n. 560/1993 si era limitata alla equiparazione tra le due categorie di alloggi pubblici ai soli fini della disciplina della loro alienazione.

La Cassazione aveva quindi escluso dalla sfera di applicazione della legge regionale sarda n. 13 del 1989 gli alloggi in parola.

Ma il rilievo maggiore si rinviene nei principi chiariti dalla Suprema Corte con la sentenza resa a Sezioni Unite n. 19548 del 19 dicembre 2013.

La Cassazione in tale occasione ha avuto modo di precisare:

che l'affermazione secondo cui tutti gli alloggi, per il solo fatto della loro appartenenza allo Stato e agli enti pubblici, siano ascrivibili alla categoria della edilizia residenziale pubblica è superata dalla nozione di edilizia residenziale pubblica, introdotta dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865, in sostituzione di quella edilizia economica e popolare in precedenza vigente, che definisce l'attività posta in essere dallo Stato e da altri enti pubblici per provvedere direttamente o indirettamente all'apprestamento e alla messa a disposizione dei cittadini di abitazioni a basso costo destinate in particolare ai ceti meno abbienti;

che, pertanto, tale nozione non può estendersi a tutti gli alloggi appartenenti allo Stato e da esso costruiti per la realizzazione di finalità non già di carattere sociale, bensì strettamente funzionali all'attuazione degli scopi più immediati dell'azione amministrativa;

che tra gli immobili che non rientrano nella disciplina dell'edilizia residenziale pubblica vi sono, tra gli altri, proprio gli alloggi di servizio;

che l'eccezionalità della disciplina di cui alla legge n. 52 del 1976 si rinviene anche in ordine allo speciale criterio di determinazione del canone degli alloggi di servizio, che costituisce eccezione rispetto ai criteri di determinazione del canone degli alloggi di ERP;

che, in ordine alla questione della esatta delimitazione della nozione di alloggio di servizio, se cioè essa debba essere circoscritta agli alloggi strumentali per lo svolgimento del servizio, e per ciò stesso gratuiti (alloggi di servizio in senso stretto), o debba essere esteso fino a comprendere anche gli alloggi di servizio concessi a pagamento ai dipendenti statali nell'intento di evitar loro le difficoltà di soddisfare l'esigenza primaria dell'abitazione nelle località ove maggiore è la crisi degli alloggi, eliminando così i riflessi negativi di tale situazione sul funzionamento degli uffici, deve essere preferita quest'ultima interpretazione;

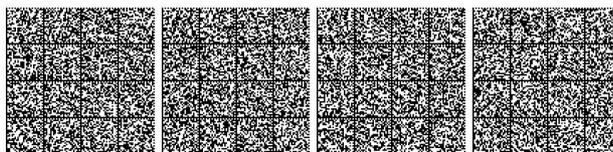
che tale interpretazione era stata fatta propria dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza 15 novembre 1985, n. 287, e con la decisione in data 7 dicembre 1994, n. 417, la quale, pronunciando su una questione di costituzionalità sollevata nei confronti della legge 24 dicembre 1993, n. 560, aveva ribadito che il concetto di alloggio di servizio che definisce la riserva di competenza statale comprende anche gli immobili di proprietà dello Stato e di enti pubblici destinati ad uso abitativo dei propri dipendenti, la cui assegnazione sia comunque condizionata dalla prestazione di un servizio determinato presso uffici del luogo in cui si trova l'immobile, poiché tali immobili, non meno degli alloggi di servizio in senso stretto, si differenziano dalla destinazione propria dell'edilizia residenziale pubblica in quanto hanno in via primaria una finalità organizzativa del buon andamento della pubblica amministrazione, facilitando ai suoi dipendenti il reperimento nella sede del proprio ufficio di appartamenti decorosi con un canone di affitto proporzionato allo stipendio, e solo indirettamente, e non necessariamente, contribuiscono alla finalità sociale generale di favorire l'accesso all'abitazione dei cittadini meno abbienti.

Le sezioni unite avevano quindi concluso ribadendo il principio secondo cui la disciplina in materia di determinazione del canone di locazione degli alloggi di servizio deve essere quella prevista dall'art. 1, comma 3, della legge 6 marzo 1976, n. 52.

Ora, proprio dall'esame delle pronunce della Corte costituzionale richiamate dalla Cassazione si evince come il giudice delle leggi avesse chiarito che dovevano ritenersi inclusi nella riserva di competenza statale anche gli alloggi di servizio in senso lato, cioè gli alloggi di proprietà dello Stato o di enti pubblici destinati ad uso abitativo dei loro dipendenti condizionatamente alla prestazione in loco di un determinato servizio, e che la relativa normativa è eccezionale rispetto a quella generale degli alloggi di ERP, tanto che

la legge n. 560/93, con apposita, quanto eccezionale, disposizione, aveva dovuto precisare che la possibilità di alienazione era prevista oltre che per gli alloggi di edilizia residenziale, anche per quelli di servizio (diversi da quelli esclusi dall'art. 1, comma 3).

La Consulta aveva inoltre precisato: che gli alloggi di cui alla legge n. 52 del 1976, destinati al personale civile e militare della pubblica sicurezza, dell'Arma dei carabinieri e di altri corpi speciali dello Stato, sono sicuramente estranei al concetto di edilizia residenziale pubblica; che lo scopo della legge n. 560/1993 non era certo quello di ridisegnare questa categoria ai fini della disciplina giuridica generale; e che si tratta di alloggi non costituenti una subcategoria dell'edilizia residenziale pubblica bensì una categoria distinta.



Particolarmente significativo, ad avviso di questo tribunale, è il passaggio della sentenza n. 417 del 7 dicembre 1994 in cui si afferma:

«la Corte non ha ragione di discostarsi dalla sua giurisprudenza, rappresentata dalla sentenza n. 287 del 1985, condivisa dalla Corte di cassazione e dal Consiglio di Stato, secondo cui il concetto di alloggio di servizio, che definisce la riserva di competenza statale più volte rammentata, comprende anche gli immobili, di proprietà dello Stato o di enti pubblici, destinati ad uso abitativo dei propri dipendenti, la cui assegnazione sia comunque condizionata dalla prestazione di un servizio determinato presso gli uffici del luogo in cui si trova l'immobile (c.d. alloggi di servizio in senso ampio). Tali immobili, non meno degli alloggi di servizio in senso stretto, si differenziano dalla destinazione propria dell'edilizia residenziale pubblica. Questa ha essenzialmente ed esclusivamente finalità sociali» (cfr. sentenza n. 347 del 1993), che la qualificano come servizio pubblico deputato alla «Provvisoria di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (sentenze nn. 155 e 217 del 1988). Gli alloggi di servizio, invece, hanno primariamente una finalità organizzativa del buon andamento della pubblica amministrazione, facilitando ai suoi dipendenti, e così favorendone la mobilità, il reperimento nella sede del loro ufficio di appartamenti decorosi con canone di affitto proporzionato allo stipendio. Solo indirettamente e non necessariamente essi contribuiscono alla finalità sociale generale di favorire l'accesso all'abitazione dei cittadini meno abbienti. La detta finalità organizzativa integra la materia degli alloggi di servizio nel trattamento normativo del pubblico impiego statale o parastatale, e quindi esige che l'assegnazione degli alloggi, in affitto o eccezionalmente in proprietà, sia regolata da condizioni uniformi su tutto il territorio nazionale, in guisa di evitare disparità di trattamento. Sotto questo profilo, che coinvolge il principio di razionalità, l'interpretazione, qui confermata, della riserva di competenza statale nella materia *de qua* trova conforto nel criterio statuito dalla sentenza n. 217 del 1988, per cui le competenze legislative provinciali (o regionali) incontrano in ogni caso precisi limiti costituzionali posti a presidio di imprescindibili esigenze unitarie riconoscibili su scala nazionale.

In ragione dei principi appena ricordati, così come spiegati dalla Corte costituzionale e fatti propri dalla Cassazione, non sembra a questo tribunale che un mutamento di indirizzo possa essere derivato dalla riforma dell'art. 117 Cost., di cui all'art. 3 legge costituzionale n. 3/2001, né dalle previsioni di cui al decreto legislativo n. 112/1998.

Al riguardo, area sostiene che la disciplina dell'entità dei canoni di locazione degli alloggi di servizio non rientri tra quelle riservate allo Stato ai sensi dell'art. 117, commi 2 e 3, cost. e che, pertanto, rientri nella competenza legislativa regionale ai sensi dell'art. 117, comma 4, cost.

Ad avviso di area, la tesi in parola sarebbe stata accolta anche dalla Corte di Appello di Cagliari in una recente sentenza, n. 339/2009, con cui, mutando il proprio precedente indirizzo, il giudice di appello avrebbe oltretutto ritenuto che la potestà normativa in materia di determinazione del canone degli alloggi di servizio sarebbe stata attribuita alle Regioni dal decreto legislativo n. 112/2008.

Ad avviso di questo tribunale, tuttavia, le ragioni di area volte a difendere la legittimità costituzionale dell'art. 4 legge regionale n. 7/2003 non appaiono condivisibili, così come non appare condivisibile il ragionamento della Corte di Appello sviluppato nella sentenza richiamata.

A parte la circostanza che in detta sentenza nemmeno è indicata la norma del decreto legislativo n. 112/2008 che avrebbe esteso la potestà normativa delle Regioni alla materia di alloggi di servizio, compreso l'aspetto della determinazione del relativo canone, deve osservarsi come il decreto legislativo n. 112/2008, disciplinante il «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», al Titolo III - Territorio ambiente e infrastrutture, Capo II - Territorio e urbanistica, Sezione III - Edilizia residenziale pubblica, si sia limitato alla riorganizzazione del riparto delle competenze funzionali tra Stato ed enti territoriali limitatamente alla materia della edilizia residenziale pubblica, senza effettuare non solo alcuna equiparazione tra gli alloggi di ERP e quelli di servizio, ma nemmeno addirittura alcun richiamo, neppure implicito, a quest'ultima tipologia di alloggi.

Dalla semplice lettura delle relative disposizioni normative, di cui agli articoli dal 59 al 64, si evince peraltro come la materia trattata dal legislatore sia stata esclusivamente quella della edilizia residenziale pubblica nella sua classica accezione, quale strumento di intervento sociale a tutela delle fasce deboli: nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali ... definizione dei criteri per, favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito.

Pertanto, ad avviso del tribunale, deve ritenersi che laddove all'art. 60, lettera e), è stata individuata tra le funzioni assegnate alle Regioni anche quella avente ad oggetto la «fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni», il legislatore abbia inteso circoscrivere la relativa competenza alla sola materia della ERP strettamente, storicamente e ordinariamente intesa, senza includervi quella degli alloggi di servizio o degli alloggi pubblici destinati ad altre e diverse finalità.

Allo stesso modo, non appare pertinente il richiamo alla giurisprudenza della Corte costituzionale di cui alla sentenza n. 94/2007.



Con la pronuncia in esame, difatti, la Consulta si è occupata di numerosi ricorsi proposti da diverse Regioni sostenenti che la materia dell'edilizia residenziale pubblica rientri ormai nella competenza legislativa regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Nel dichiarare fondati i ricorsi, la Corte si è tuttavia pronunciata sulla sola materia della «edilizia residenziale pubblica», senza avervi affatto incluso gli alloggi di servizio, rispondenti, come più volte precisato, a obiettivi di politica legislativa differenti e pertanto ricompresi in altre materie. Né, in alcun modo, appare che la Corte abbia solo ventilato la possibilità considerare compresi nella materia della ERP dalla stessa trattata in sentenza anche gli alloggi di servizio di cui alla legge n. 52/1976.

Poco rileva, pertanto che la Corte abbia individuato tre livelli di potenziale disciplina normativa della materia, evidenziando che il terzo livello, attinente alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale, rientri nella competenza delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 cost.

Fermo quanto appena esposto, nel rinnovato assetto costituzionale di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ad avviso del tribunale nulla è mutato in ordine alla materia nella quale sono attratti gli alloggi di servizio.

Difatti, se è vero, come già enunciato dalla Corte costituzionale, che tutti gli alloggi di servizio, sia quelli in senso stretto che quelli in senso ampio, si differenziano dalla destinazione propria dell'edilizia residenziale pubblica, avendo primariamente una finalità organizzativa del buon andamento della pubblica amministrazione, rispondendo solo indirettamente e non necessariamente a finalità sociale generale di favorire l'accesso all'abitazione dei cittadini meno abbienti, e se è vero che la detta finalità organizzativa integra la materia degli alloggi di servizio nel trattamento normativo del pubblico impiego statale o parastatale, e quindi esige che l'assegnazione degli alloggi, in affitto o eccezionalmente in proprietà, sia regolata da condizioni uniformi su tutto il territorio nazionale, in guisa di evitare disparità di trattamento a presidio di imprescindibili esigenze unitarie riconoscibili su scala nazionale, ad avviso del tribunale nel rinnovato assetto di cui al modificato art. 117 cost. la disciplina degli alloggi di servizio dovrebbe trovare la sua collocazione nelle materie di cui:

alle lettera *d*) e *h*), in quanto gli alloggi di servizio sono funzionalmente strumentali al buon andamento della pubblica amministrazione di appartenenza del beneficiario dell'alloggio e, trattandosi nel caso di specie, di alloggi destinati al personale civile e militare della pubblica sicurezza, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato, la relativa disciplina attiene all'organizzazione e al conseguente buon andamento della Difesa, delle Forze armate e della sicurezza dello Stato, nonché dell'ordine pubblico e della sicurezza;

alla lettera *g*), quanto al buon andamento dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali in generale.

Che la disciplina normativa della materia in esame debba essere riservata allo Stato si desume anche dalla esigenza, più volte evidenziata dalla Corte costituzionale, che, stante la loro funzione strumentale all'organizzazione e al conseguente buon andamento della pubblica amministrazione, vi sia una sostanziale omogeneità di disciplina su tutto il territorio nazionale, in guisa di evitare disparità di trattamento a presidio di imprescindibili esigenze unitarie riconoscibili su scala nazionale.

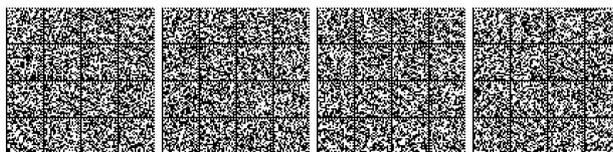
Esigenza che verrebbe irrimediabilmente frustrata qualora i criteri di determinazione del canone degli alloggi di servizio potessero essere disciplinati in maniera differente sul territorio nazionale, così determinando un irragionevole disparità di trattamento in violazione dell'art. 3 cost.

Tanto più che i criteri di determinazione dell'entità del canone degli alloggi di ERP prescritti dalla legge regionale sarda n. 13/1989, la cui applicazione agli alloggi di servizio di cui alla legge n. 52/1976 è stata appunto prevista espressamente dall'art. 4 legge regionale, n. 7/2003, nulla hanno a che vedere con la funzione propria degli alloggi di servizio in parola, essendo calibrati essenzialmente sull'esigenza sociale di tutela delle fasce deboli in ragione del reddito e delle peculiarità disagiate del nucleo familiare.

La legge regionale sarda in esame, pertanto, appare costituzionalmente illegittima sia per avere il legislatore regionale invaso un campo che l'art. 117 cost. riserva in via esclusiva al legislatore statale, sia per avere realizzato, in violazione dell'art. 3 cost., un risultato palesemente discriminatorio a danno degli assegnatari degli alloggi di servizio della Sardegna rispetto a quelli delle altre regioni italiane.

È appena il caso di evidenziare che le scelte di politica legislativa statale, che nel caso di specie hanno avuto l'effetto di favorire gli appartenenti alle forze armate e alle altre categorie beneficiarie degli alloggi di servizio, non sono certo censurabili, in quanto pacificamente giustificate dalle esigenze al cui soddisfacimento alloggi in discorso sono funzionalmente preordinati.

Cade in errore area, pertanto, quando a giustificazione della norma regionale sotto accusa evidenzia che la norma mira a porre rimedio all'inerzia dello Stato, che, non emanando i decreti ministeriali di cui al comma 3 dell'art. 1 legge n. 52/1976, ha di fatto determinato la formazione di una sacca di privilegio a favore di categorie di soggetti che pagano canoni di entità assolutamente irrisoria, sia in generale, che rispetto alla generalità degli assegnatari degli immobili di ERP.



Non è dato superare i profili di illegittimità segnalati attraverso la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata, che consente di evitare il giudizio davanti alla Corte costituzionale allorché al giudice sia offerta un'opzione ermeneutica in armonia con il dettato costituzionale.

Nel caso di specie, difatti, lo strumento interpretativo non permette di individuare alcuna soluzione rispettosa dei principi costituzionali per i quali viene denunciata la violazione, considerato che la norma regionale censurata prevede espressamente l'applicazione di altra legge regionale ai fini della determinazione del canone di locazione degli alloggi di cui alla legge n. 52/1976.

La questione di legittimità costituzionale appare altresì rilevante, considerato che senza una pronuncia di illegittimità dell'art. 4 legge regionale n. 7/2003, l'applicazione di questa determinerebbe il diritto di area di pretendere il pagamento delle somme oggetto del decreto ingiuntivo opposto, pari alla differenza tra i canoni contrattualmente previsti e quelli ricalcolati dall'ente gestore ai sensi della legge regionale n. 13/1989, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge denunciata.

Se, invece, l'art. 4 citato dovesse essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, le somme anzidette non sarebbero dovute e l'opponente Giuliano Bocco sarebbe tenuto a pagare ad area il canone così come determinato in contratto, salvi gli aggiornamenti ed adeguamenti frutto del procedimento di cui comma 3 della legge n. 52/1976, ma non quelli ricalcolati da area in applicazione dei criteri di cui ad altra regionale, la legge n. 13/1989, disciplinante i soli alloggi di ERP.

Il presente procedimento, non potendo essere definito indipendentemente dalla risoluzione della segnalata questione di legittimità costituzionale deve essere, conseguentemente, sospeso.

P.Q.M.

Il Tribunale, visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87:

1. solleva, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli art. 3 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Autonoma della Sardegna n. 7 del 3 luglio 2003;

2. ordina la sospensione della presente causa;

3. ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma;

4. ordina la notificazione del presente provvedimento al Presidente della Giunta della Regione autonoma della Sardegna ed alle parti di causa;

5. ordina la comunicazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio regionale della Regione autonoma della Sardegna;

6. manda alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Cagliari, 2 agosto 2019

Il Giudice: ARIU

20C00029

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-07) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 0 0 2 1 2 *

€ 4,00

