

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 11

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 11 marzo 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. **38.** Sentenza 15 gennaio - 6 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinati al servizio di emergenza e urgenza territoriale 118 - Requisiti di ammissione - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19, art. 135.

– Costituzione, artt. 3 e 117, terzo comma. . . . . Pag. 1

N. **39.** Sentenza 28 gennaio - 6 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Procedure negoziate sotto soglia regolate dal criterio di aggiudicazione del minor prezzo - Possibile antecedente dell'esame delle offerte economiche rispetto alla verifica della documentazione amministrativa - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.**

**Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Procedure negoziate sotto soglia regolate dal criterio di aggiudicazione del minor prezzo - Possibile antecedente dell'esame delle offerte economiche rispetto alla verifica della documentazione amministrativa - *Ius superveniens* non soddisfacente - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Mobilità dei dirigenti - Modifica dell'incarico dirigenziale conferito - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.**

– Legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46, art. 1, introduttivo dell'art. 35-ter della legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38; legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3, art. 2, commi 1 e 2, rispettivamente modificativi dei commi 1 e 2 dell'art. 35-ter della legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38; art. 11, sostitutivo del comma 2 dell'art. 18 della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1; art. 18, che aggiunge lettera b-bis) al comma 4 dell'art. 8 della legge della Regione Toscana n. 46 del 2013; legge della Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46, art. 8, commi 5 e 6.

– Costituzione, artt. 97, 98, 117, commi primo e secondo, lettera e) e 118; Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, art. 56, paragrafo 2. . . Pag. 7

N. **40.** Sentenza 29 gennaio - 6 marzo 2020

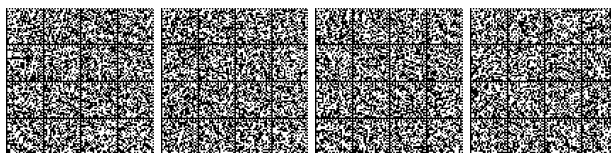
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Caccia - Norme della Regione Liguria - Orario giornaliero del prelievo venatorio dei capi di fauna migratoria - Possibilità di esercitare la caccia da appostamento fisso o temporaneo fino a mezz'ora dopo il tramonto - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale parziale.**

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

– Legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29, artt. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, e 38, comma 8, come sostituito dall'art. 4, comma 2, della Legge della Regione Liguria 11 maggio 2017, n. 10.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s). . . . . Pag. 17



## N. 41. Sentenza 30 gennaio - 6 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità amministrativa e contabile - Compensazione delle spese processuali - Facoltà del giudice contabile di valutare discrezionalmente, ai fini della compensazione, la sussistenza di altre gravi ed eccezionali ragioni - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, tutela giurisdizionale e giusto processo - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, art. 31, commi 2 e 3, in combinato disposto.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, e 111, primo comma. . . . .

Pag. 22

## N. 42. Ordinanza 11 febbraio - 6 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Revoca della patente di guida anche a seguito di estinzione del reato di cui all'art. 590-bis cod. pen. a seguito di esito positivo della messa alla prova - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 222, comma 2, quarto periodo, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), numero 1), della legge 23 marzo 2016, n. 41.
- Costituzione, art. 3. . . . .

Pag. 27

## N. 43. Sentenza 29 gennaio - 9 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Temporaneo inquadramento di personale nell'organico dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoReSTAS) - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

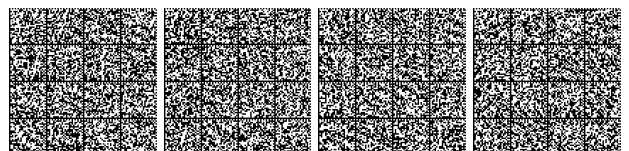
**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Ingresso nei ruoli regionali di nuovo personale mediante iscrizione in una speciale lista ad esaurimento - Violazione del principio di accesso ai pubblici impieghi mediante concorso - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Trasformazione dell'organo di revisione dei conti di due parchi naturali regionali (Gutturu Mannu e Tepilora) da collegiale a monocratico - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nonché del principio del buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Sardegna - Introduzione delle cosiddette tolleranze di cantiere - Applicazione ai casi in cui, in via legislativa o regolamentare, siano individuate "misure minime" - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

**Salute (tutela della) - Norme della Regione Sardegna - Durata delle attestazioni o certificazioni di malattie croniche - Disciplina del periodo minimo di validità - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

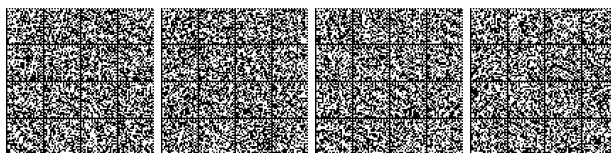
**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Progressioni economiche di tipo orizzontale - Retrodatazione degli effetti giuridici della progressione con decorrenza dal 1° gennaio 2018 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio uguaglianza e di quelli dettati in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**



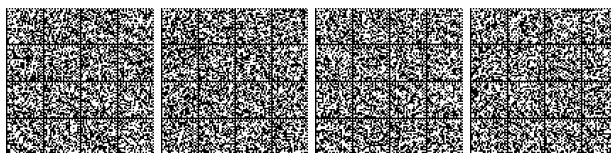
- Legge della Regione Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1, artt. 4, comma 1, lettera *a*), 5, comma 1, lettera *a*), 7, comma 2, 13, 53, 59 e 61.
- Costituzione, artt. 3, 51, primo comma, 97 e 117, commi secondo, lettere *m*), *l*) e *s*), e terzo. .... Pag. 31
- N. 44. Sentenza 28 gennaio - 9 marzo 2020  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Lombardia - Requisiti richiesti per l'accesso ai servizi abitativi pubblici - Residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa sul territorio regionale da almeno cinque anni - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza nonché di uguaglianza sostanziale - Illegittimità costituzionale parziale.**
- Legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16, art. 22, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, 10, terzo comma e 117, primo comma... Pag. 43
- N. 45. Sentenza 29 gennaio - 9 marzo 2020  
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Animali - Norme della Regione Molise - Impiego di equidi o altri ungulati nelle manifestazioni storico-culturali - Misure dirette ad assicurare il benessere degli animali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e del benessere animale, di leale collaborazione e degli obblighi convenzionali - Non fondatezza delle questioni.**
- Legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1.
- Costituzione, artt. 117 e 118. .... Pag. 52
- N. 46. Ordinanza 11 febbraio - 9 marzo 2020  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Elezioni - Cariche elettive e di Governo - Sospensione di diritto in caso di condanna non definitiva per determinati reati - Durata massima di diciotto mesi in caso di prima condanna in appello - Denunciata disparità di trattamento rispetto alla "doppia sentenza conforme" di condanna - Manifesta infondatezza della questione.**
- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, artt. 11, commi 1, lettera *a*), e 4.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 60

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 1. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 12 febbraio 2020 (della Regione Veneto)  
**Paesaggio (Tutela del ) - Decreto del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore» - Previsione che nelle aree predette vige la disciplina, insuscettibile di rimozione e immodificabile nonché parte integrante del Piano paesaggistico, intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato.**
- Decreto del Ministero per i beni e le attività culturali e per il Turismo del 5 dicembre 2019, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore». .... Pag. 67



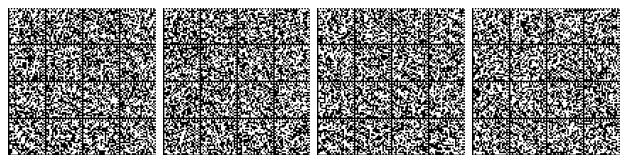
- N. 14. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 febbraio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Regioni - Norme della Regione Siciliana - Ricalcolo degli assegni vitalizi - Riduzione individuale, nella misura del 26 per cento, degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità per un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 19 del 2019 - Incremento della percentuale di riduzione individuale degli assegni vitalizi diretti di una quota aggiuntiva del 5 per cento per la parte eccedente l'importo di 37.000 euro lordi annui e di un'ulteriore quota aggiuntiva del 5 per cento per la parte eccedente l'importo di 62.000 euro lordi annui, per il medesimo periodo di tempo.**
- Legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 19 (Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi), art. 1, commi 12 e 13..... Pag. 74
- N. 15. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 febbraio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Sanità pubblica - Polizia mortuaria - Norme della Regione Calabria - Interpretazione autentica dell'art. 8, comma 2, della legge regionale n. 48 del 2019 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria) relativo ai requisiti dell'impresa funebre e dei soggetti ad essa collegati - Interpretazione secondo la quale gli accordi, con altre imprese funebri certificate, per l'ottenimento dei requisiti devono, a pena di nullità, essere realizzati stabilmente e non in modo temporaneo, sotto la forma del consorzio, di società consortili o di altra forma di società di persone o capitali.**
- Legge della Regione Calabria 5 dicembre 2019, n. 53 (“Interpretazione autentica dell'art. 8, comma 2 della legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria)”), art. 1..... Pag. 77
- N. 16. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ambiente - Norme della Regione Molise - Disciplina della procedura di impatto ambientale - Modifiche all'art. 8 della legge regionale n. 21 del 2000 - Provvedimento di valutazione di impatto ambientale - Omesso riferimento al provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006.**
- Legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17 (“Modifiche della legge regionale 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale)”), art. 3..... Pag. 80
- N. 33. Ordinanza del Tribunale di Venezia del 25 ottobre 2019
- Sanzioni amministrative - Ordinanza-ingiunzione - Determinazione, con ordinanza motivata, della somma dovuta per la violazione e conseguente ingiunzione di pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente - Mancata previsione di un termine per l'emissione dell'ordinanza ingiunzione.**
- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 18..... Pag. 83
- N. 34. Ordinanza del Tribunale di Venezia del 25 ottobre 2019
- Sanzioni amministrative - Ordinanza-ingiunzione - Determinazione, con ordinanza motivata, della somma dovuta per la violazione e conseguente ingiunzione di pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente - Mancata previsione di un termine per l'emissione dell'ordinanza ingiunzione.**
- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 18..... Pag. 87



- N. 35. Ordinanza del Tribunale di Venezia del 25 ottobre 2019
- Sanzioni amministrative - Ordinanza-ingiunzione - Determinazione, con ordinanza motivata, della somma dovuta per la violazione e conseguente ingiunzione di pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente - Mancata previsione di un termine per l'emissione dell'ordinanza ingiunzione.**
- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 18..... Pag. 91
- N. 36. Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 23 settembre 2019.
- Processo penale - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della durata del processo - Previsione che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile della persona offesa dal reato.**
- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile), come modificata dall'art. 55 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 2, comma 2-bis..... Pag. 95
- N. 37. Ordinanza del Tribunale di Termini Imerese del 19 ottobre 2019
- Procedimento civile - Rito sommario di cognizione - Inammissibilità della domanda, principale o riconvenzionale, che non rientri tra quelle indicate nell'art. 702-bis, cod. proc. civ., vale a dire tra le cause di competenza del tribunale in composizione monocratica - Applicabilità della previsione alla domanda riconvenzionale anche nel caso in cui sussista un rapporto di pregiudizialità tra la domanda principale e quella riconvenzionale.**
- Codice di procedura civile, art. 702-ter, secondo comma. .... Pag. 97









# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 38

*Sentenza 15 gennaio - 6 marzo 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinati al servizio di emergenza e urgenza territoriale 118 - Requisiti di ammissione - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19, art. 135.
- Costituzione, artt. 3 e 117, terzo 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, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 135 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-20 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 20 febbraio 2019, iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giulietta Magliona per la Regione Piemonte;

deliberato nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 15-20 febbraio 2019 e depositato in cancelleria il 20 febbraio 2019 (reg. ric. n. 28 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 135 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018) in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione.



1.1.- L'articolo impugnato, rubricato «Servizi di emergenza e urgenza territoriale 118», stabilisce che: «1. Al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, il personale medico, in servizio presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle ASR della Regione Piemonte che, alla data di pubblicazione sul bollettino ufficiale della Regione n. 44 del 31 ottobre 2018 delle ore vacanti del secondo semestre 2018 e del primo semestre 2019, come previsto dall'articolo 92 dell'Accordo collettivo nazionale del 23 marzo 2005, ha maturato un'anzianità lavorativa di tre anni, può accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinate al servizio di emergenza-urgenza 118. 2. Concorrono a determinare il requisito di anzianità lavorativa, di cui al comma 1, periodi di attività, anche non continuativi, effettuati negli ultimi dieci anni, prioritariamente nei servizi di emergenza-urgenza 118 e in subordine nei servizi di continuità assistenziale o di medicina generale con incarico convenzionale con contratti a tempo determinato, ovvero in altri servizi del Sistema sanitario nazionale (SSN) con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di rapporto di lavoro flessibile. 3. Il personale medico di cui al comma 1 accede alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinate al servizio di emergenza-urgenza 118 in via subordinata rispetto al personale medico iscritto in graduatoria regionale e in possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale. Le procedure di assegnazione degli incarichi ai medici di cui al comma 1 avvengono in una fase immediatamente successiva alla conclusione dell'assegnazione delle zone carenti agli aventi diritto. Nei casi di cui al comma 2 e al presente comma è, comunque, requisito essenziale il possesso dell'attestato d'idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale. 4. Ad integrazione di quanto previsto al comma 3, il personale medico in servizio, titolare di contratto a tempo determinato presso i servizi di emergenza-urgenza territoriali 118 del SSN, che risulti iscritto a un corso d'idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale 118 in fase di svolgimento e sia in possesso degli altri requisiti di cui ai commi 1 e 2, può accedere alle procedure di conferimento degli incarichi a tempo indeterminato ai sensi del comma 1, in via subordinata rispetto ai casi previsti nei commi 2 e 3. Il mancato conseguimento dell'idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale 118 entro il termine previsto dal corso, costituisce causa di decadenza dall'incarico stesso affidato in via provvisoria. 5. La presente disposizione non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale».

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la norma impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., contrastando con i principi fondamentali della legislazione statale stabiliti, nelle materie di legislazione concorrente «professioni» e «tutela della salute», dall'art. 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE), dall'art. 66 del d.P.R. 28 luglio 2000, n. 270 (Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale), nonché dall'art. 16 dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 23 marzo 2005, recante la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e s.m.i., e dall'art. 3 dell'ACN del 21 giugno 2018.

In particolare, secondo il ricorrente, dal combinato disposto delle richiamate disposizioni risulterebbe indispensabile, per l'accesso alle graduatorie regionali per l'assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nel settore dell'emergenza sanitaria territoriale, il possesso da parte del personale medico sia del diploma di formazione specifica in medicina generale, che dell'attestato di idoneità all'esercizio delle attività di emergenza sanitaria territoriale.

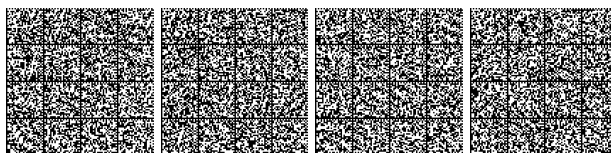
La disposizione impugnata consentirebbe, invece, il conferimento di incarichi a tempo indeterminato a medici privi del titolo di formazione specifica in medicina generale, ancorché in via subordinata e con graduatoria distinta rispetto al personale medico in possesso del detto diploma.

1.3.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione impugnata violerebbe anche l'art. 3 Cost., in quanto stabilirebbe, in relazione alle procedure di assegnazione degli incarichi a tempo indeterminato nei servizi di emergenza-urgenza 118 del Piemonte, requisiti di accesso diversi e meno rigorosi rispetto a quelli vigenti nelle restanti Regioni italiane.

Il che determinerebbe una evidente disparità di trattamento tra i medici che partecipano alle procedure di conferimento dei detti incarichi in Piemonte e quelli che invece vi prendono parte in altre Regioni.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, sostenendo che le osservazioni avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri sono inammissibili e, in ogni caso, non fondate.

2.1.- La difesa regionale eccepisce, innanzitutto, l'inammissibilità delle censure formulate dal ricorrente in relazione alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., mancando nel ricorso, a suo avviso, la precisa indicazione dei principi fondamentali violati.



Le dette censure, secondo la parte resistente, dovrebbero, inoltre, considerarsi inammissibili anche perché prive di adeguata motivazione, non avendo il Presidente del Consiglio dei ministri adottato nel ricorso alcuna argomentazione a sostegno.

2.2.- Ad avviso della Regione Piemonte, l'impugnativa è, in ogni caso, non fondata nel merito.

La difesa regionale evidenzia che, in Piemonte, le procedure per il conferimento degli incarichi a tempo indeterminato nell'emergenza sanitaria territoriale sono caratterizzate da una cronica carenza di personale medico e che, quindi, per garantire la continuità e la funzionalità del servizio, la Regione Piemonte ha dovuto, con la norma impugnata, consentire la partecipazione alle dette procedure anche del personale medico non in possesso del diploma di formazione in medicina generale, ma che potesse, comunque, vantare una adeguata esperienza professionale, essendo già stato titolare di incarichi a tempo determinato, conferiti ai sensi dell'art. 97 dell'ACN del 23 marzo 2005 per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale.

Proprio per scongiurare tali criticità nell'erogazione di un pubblico servizio essenziale, la norma impugnata avrebbe stabilito che i medici privi dell'attestato di formazione in medicina generale, ma con una anzianità lavorativa di almeno tre anni, potessero accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi a tempo indeterminato.

Peraltro, tale personale medico, osserva la Regione Piemonte, può accedere alle dette procedure solo in via subordinata rispetto al personale medico iscritto in graduatoria regionale ed in possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale.

In conclusione, secondo la difesa regionale, la disposizione denunciata non confliggerebbe, in alcun modo, con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» e di «professioni», non comportando né una modifica in peius del livello di tutela degli assistiti, né prevedendo, per il conferimento degli incarichi a tempo indeterminato, titoli diversi da quelli già previsti dalla normativa statale per il conferimento degli stessi incarichi a tempo determinato.

2.3.- Quanto, poi, alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., la parte resistente evidenzia che nessuna violazione del principio di eguaglianza sarebbe ipotizzabile nel caso in esame, in quanto alle procedure di assegnazione in Piemonte potrebbero partecipare i medici operanti presso qualsiasi struttura di emergenza delle aziende del Servizio sanitario nazionale italiano.

3.- La Regione ha depositato una memoria integrativa l'11 dicembre 2019.

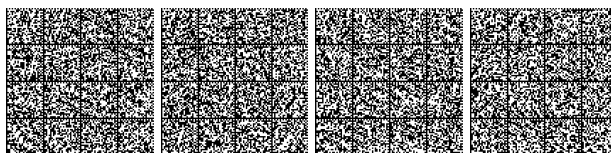
In essa evidenzia come lo stesso legislatore nazionale, per cercare di «superare la ormai cronica carenza di personale nel SSN determinatasi negli anni a seguito del blocco del turn-over anche in relazione, in particolar modo, ai limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente» abbia, medio tempore, modificato la disciplina in materia, con le disposizioni introdotte dall'art. 9 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12 e dall'art. 12, comma 3, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60.

Tali norme consentono ai laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio professionale ed iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, di partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali e permettono, fino al 31 dicembre 2021, ai medici che negli ultimi dieci anni abbiano svolto almeno ventiquattro mesi di attività, anche non continuativi, nelle funzioni della medicina generale e che siano risultati idonei a uno dei concorsi precedenti per il triennio di formazione specifica, di accedere al relativo corso tramite graduatoria riservata, sia pure senza borsa di studio e nei limiti delle risorse disponibili.

Dalla lettura coordinata delle due norme risulta, ad avviso della difesa regionale, che per coprire un posto vacante nell'emergenza sanitaria territoriale, dopo aver interpellato prioritariamente i medici in possesso dell'attestato di formazione in medicina generale, è ora senz'altro possibile avvalersi anche dei medici semplicemente iscritti al corso di formazione in medicina generale, ancorché tale iscrizione sia avvenuta in sovrannumero e senza borsa di studio.

La parte resistente conclude che la disposizione regionale impugnata appare, anche alla luce della nuova disciplina statale, perfettamente coerente con il complessivo quadro normativo che privilegia l'esperienza professionale del medico rispetto alla necessità del completamento di un percorso formativo specifico.

4.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura Generale dello Stato ha ulteriormente precisato gli argomenti posti a fondamento dell'impugnazione e contestato le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Piemonte.



*Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 135 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018), che consente al personale medico, in servizio presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle aziende sanitarie della Regione Piemonte e con un'anzianità lavorativa di almeno tre anni, ma privo dell'attestato di formazione in medicina generale, di accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nell'emergenza sanitaria territoriale.

Il ricorrente sostiene che le leggi dello Stato, e le norme della contrattazione collettiva nazionale a cui queste fanno rinvio, stabiliscono che il personale medico, per poter accedere alle graduatorie regionali di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nel settore dell'emergenza sanitaria territoriale, debba aver conseguito il diploma di formazione specifica in medicina generale e l'attestato di idoneità all'esercizio dell'attività di emergenza sanitaria e che tale disciplina costituirebbe un principio fondamentale della legislazione statale che vincola la legislazione regionale sia in materia di «tutela della salute», che in quella delle «professioni», per cui la disposizione impugnata, derogandovi, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La norma impugnata, ad avviso della difesa dello Stato, violerebbe, inoltre, anche l'art. 3 Cost. in quanto, stabilendo requisiti di accesso alle dette procedure meno rigorosi rispetto a quelli fissati dalla disciplina nazionale, determinerebbe una evidente disparità di trattamento tra i medici a seconda che presentino la relativa domanda in Piemonte o in altre Regioni.

2.- Preliminarmente, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità avanzate dalla difesa della parte resistente in relazione alle questioni promosse dal ricorrente in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, il principio fondamentale, risultante dalle norme statali e collettive vigenti in materia, che il ricorrente assume violato, risulta chiaramente indicato nell'impugnativa.

È, infatti, ben chiaro l'assunto, sostenuto dalla difesa statale, secondo il quale le aziende sanitarie possono instaurare rapporti di lavoro autonomo convenzionato, a tempo indeterminato, per l'esercizio delle attività professionali finalizzate allo svolgimento dei compiti e delle attività relative all'emergenza sanitaria territoriale, soltanto con laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio della professione medica e muniti sia dell'attestato di formazione in medicina generale, che del certificato di idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale.

Per quanto attiene, poi, alla asserita mancanza di motivazione in ordine alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è sufficiente osservare che dal ricorso emergono con chiarezza, insieme alla ricostruzione del complessivo quadro normativo, anche le ragioni poste alla base dell'impugnativa.

3.- Nel merito la questione è fondata.

3.1.- Va, innanzitutto, esaminata la censura del Presidente del Consiglio dei ministri relativa alla violazione dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.2.- L'Avvocatura dello Stato sostiene l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, ritenendo che la Regione avrebbe esorbitato dalla propria competenza, violando i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute», desumibili dal combinato disposto dell'art. 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE), dell'art. 66 del d.P.R. 28 luglio 2000, n. 270 (Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale), nonché dell'art. 16 dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 23 marzo 2005, recante la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e s.m.i., e dell'art. 3 dell'ACN del 21 giugno 2018, anche esso relativo alla disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale.

In proposito, il ricorrente ha fatto, ripetutamente, riferimento all'attestato di formazione in medicina generale e al certificato di idoneità ai servizi di emergenza territoriali come indispensabili requisiti richiesti dalla legislazione statale e dagli accordi collettivi nazionali ai fini del conferimento degli incarichi a tempo indeterminato nell'emergenza sanitaria territoriale per cui non rileva che nel ricorso abbia richiamato soltanto l'art. 16 dell'ACN del 23 marzo 2005 e l'art. 3 dell'ACN del 21 giugno 2018, che pure menzionano il detto attestato, e nella memoria integrativa, depositata in prossimità dell'udienza, abbia, poi, indicato il più specifico disposto normativo dell'art. 15 dell'ACN del 23 marzo 2005 e dell'art. 2 dell'ACN del 21 giugno 2018.





3.3.- A fronte di tali rilievi, la Regione sostiene che la norma impugnata avrebbe la sola finalità di scongiurare le conclamate gravi criticità nell'erogazione del servizio di emergenza sanitaria territoriale 118 e che il conferimento di incarichi a tempo indeterminato anche a personale medico privo del diploma di formazione in medicina generale sarebbe, a questi fini, indispensabile per assicurare il funzionamento del servizio.

Peraltro, ad avviso della parte resistente, ciò non inciderebbe negativamente sul livello di tutela assicurato agli assistiti, considerata la significativa esperienza professionale acquisita dal personale medico a cui fa riferimento la norma impugnata, già titolare di incarichi a tempo determinato, conferiti ai sensi dell'art. 97 dell'ACN del 23 marzo 2005.

3.4.- Va, inoltre, ribadito che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'individuazione dell'ambito materiale al quale va ascritta la disposizione impugnata deve essere effettuata tenendo conto della sua *ratio*, della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2017, n. 287 e n. 175 del 2016).

In proposito sono le stesse parti a concordare che la disposizione in esame, sebbene si presti ad incidere su una pluralità di materie, vada, comunque, ascritta, con prevalenza, a quella della «tutela della salute» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

Rileva, in tale prospettiva, soprattutto la stretta inerenza che la disposizione impugnata presenta con l'organizzazione del Servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime evidentemente condizionate, sotto molteplici aspetti, dai titoli professionali del personale medico.

Alla stregua di tali considerazioni e facendo applicazione del criterio - già utilizzato da questa Corte con riferimento ad altre ipotesi nelle quali si è ravvisata una «concorrenza di competenze» - che tende a valorizzare «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (sentenza n. 50 del 2005), deve, pertanto, ritenersi che l'ambito materiale interessato dalla disposizione in esame sia, appunto, quello della «tutela della salute», in cui spetta allo Stato la fissazione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni compete dettare la disciplina attuativa di tali principi.

3.5.- Tanto premesso, va rilevato che il servizio di emergenza sanitaria territoriale costituisce una articolazione della medicina generale, a cui è demandata la funzione di garantire nell'arco delle 24 ore interventi di primo soccorso, attività di coordinamento operativo e risposta sanitaria nella centrale operativa 118, interventi di soccorso in caso di maxi-emergenze o disastro e le eventuali ulteriori attività individuate dagli accordi regionali ed aziendali.

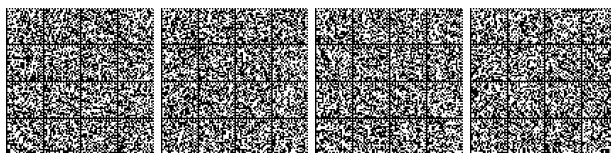
In base al quadro normativo esistente, non sembra potersi dubitare né che il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale trovi la sua disciplina, innanzitutto, nell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 - che individua, tra l'altro, i limiti e gli ambiti della contrattazione collettiva, i cui esiti sono destinati ad essere attualmente recepiti da «intese» assunte in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, secondo il meccanismo disciplinato dal d.l. n. 81 del 2004 - né che vi sia una stretta connessione tra i titoli del personale medico, le condizioni per la fruizione delle prestazioni sanitarie fissate dagli accordi collettivi e i principi fondamentali, riservati alla competenza legislativa dello Stato, in materia di «tutela della salute».

In attuazione delle citate disposizioni statali, il 23 marzo 2005 è stato stipulato l'ACN, a seguito dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, successivamente modificato e integrato dall'ACN del 29 luglio 2009 e, più recentemente, da quello del 21 giugno 2018.

3.6.- Indubbiamente, l'art. 15 dell'ACN del 23 marzo 2005 e, quindi, l'art. 2 dell'ACN del 21 giugno 2018, che lo ha integrato e modificato, hanno recepito quanto disposto dall'art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999 che, allo scopo di assicurare la completezza e l'omogeneità del percorso formativo dei medici chirurghi di medicina generale, a prescindere dagli ambiti in cui siano chiamati a svolgere le loro funzioni, stabilisce che «per l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale è necessario il possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale».

Il comma 3 dell'art. 15 dell'ACN del 23 marzo 2005, infatti, disponeva che i «medici che aspirano all'iscrizione nelle graduatorie di cui al comma 1, devono possedere i seguenti requisiti alla scadenza del termine per la presentazione delle domande: a) iscrizione all'albo professionale; b) essere in possesso dell'attestato di formazione in medicina generale, o titolo equipollente, come previsto dai decreti legislativi 8 agosto 1991, n. 256, 17 agosto 1999, n. 368 e 8 luglio 2003, n. 277»; analogamente, il nuovo testo introdotto dall'art. 2 dell'ACN del 21 giugno 2018, stabilisce che i «medici che aspirano all'iscrizione nella graduatoria non devono trovarsi nella condizione di cui all'articolo 17, comma 2, lettere b) e f) e devono possedere, alla scadenza del termine per la presentazione della domanda, i seguenti requisiti: a) cittadinanza italiana o di altro Paese appartenente alla UE, incluse le equiparazioni disposte dalle leggi vigenti; b) iscrizione all'Albo professionale; c) titolo di formazione in medicina generale, o titolo equipollente, come previsto dal D.lgs. 17 agosto 1999, n. 368 e successive modifiche e integrazioni. Possono altresì presentare domanda di inserimento in graduatoria i medici che nell'anno acquisiranno il titolo di formazione. Il titolo deve essere posseduto ed autocertificato entro il 15 settembre ai fini dell'inserimento nella graduatoria provvisoria di cui al comma 5».

Tali previsioni danno attuazione all'art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999, che viene qui in rilievo quale principio fondamentale della legislazione statale in materia di «tutela della salute», considerata l'importanza che la formazione del medico assume ai fini dello svolgimento delle relative funzioni.



3.7.- Non rileva, in contrario, la considerazione che la norma impugnata prevede graduatorie per i medici privi dell'attestato di formazione in medicina generale distinte da quelle riservate ai medici in possesso del detto attestato.

Il contrasto della norma censurata con i principi fondamentali della legislazione statale non viene meno, infatti, con l'adozione di tale accorgimento procedurale, né rileva la circostanza, dedotta dalla Regione, che l'art. 97 dell'ACN del 23 marzo 2005, per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, consenta di conferire incarichi a medici privi del diploma di formazione in medicina generale.

Tale disposizione, infatti, si riferisce all'attribuzione, in via residuale, di incarichi a tempo determinato - di sostituzione e provvisori - e solo in questi specifici casi è prevista la possibilità di conferire incarichi a medici privi dell'attestato di medicina generale.

3.8.- A questo proposito va rilevato che l'art. 9 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, stabilisce che «[f]ino al 31 dicembre 2021, in relazione alla contingente carenza dei medici di medicina generale, nelle more di una revisione complessiva del relativo sistema di formazione specifica i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, possono partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, rimessi all'accordo collettivo nazionale nell'ambito della disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale», precisando tuttavia che «[i]l mancato conseguimento del diploma di formazione specifica in medicina generale entro il termine previsto dal corso di rispettiva frequenza, comporta la cancellazione dalla graduatoria regionale e la decadenza dall'eventuale incarico assegnato».

Va altresì rilevato che l'art. 12, comma 3, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, ha previsto, fino al 31 dicembre 2021, la possibilità, per i medici che negli ultimi dieci anni abbiano svolto almeno ventiquattro mesi di attività, anche non continuativi, nelle funzioni della medicina generale e che siano risultati idonei a uno dei concorsi precedenti per il triennio di formazione specifica, di accedere tramite graduatoria riservata al relativo corso, sia pure senza borsa di studio e nei limiti delle risorse disponibili.

Tale recentissima disciplina statale non viene certamente a sostegno delle tesi della Regione, come invece da essa dedotto, in particolare nella memoria integrativa depositata l'11 dicembre 2019, ma al contrario, pur nella ricordata prospettiva di maggiore flessibilità, ribadisce il principio della necessità del possesso dell'attestato di formazione in medicina generale, salvo deroghe disposte dal legislatore statale.

4.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 135 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2018, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 135 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

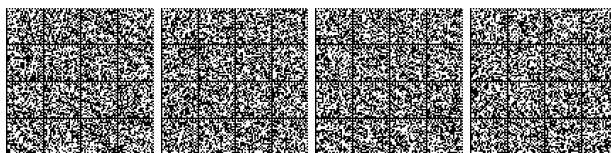
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 39

*Sentenza 28 gennaio - 6 marzo 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Procedure negoziate sotto soglia regolate dal criterio di aggiudicazione del minor prezzo - Possibile antecedenza dell'esame delle offerte economiche rispetto alla verifica della documentazione amministrativa - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.**

**Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Procedure negoziate sotto soglia regolate dal criterio di aggiudicazione del minor prezzo - Possibile antecedenza dell'esame delle offerte economiche rispetto alla verifica della documentazione amministrativa - *Ius superveniens* non satisfattivo - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Mobilità dei dirigenti - Modifica dell'incarico dirigenziale conferito - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46, art. 1, introduttivo dell'art. 35-ter della legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38; legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3, art. 2, commi 1 e 2, rispettivamente modificativi dei commi 1 e 2 dell'art. 35-ter della legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38; art. 11, sostitutivo del comma 2 dell'art. 18 della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1; art. 18, che aggiunge lettera b-bis) al comma 4 dell'art. 8 della legge della Regione Toscana n. 46 del 2013; legge della Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46, art. 8, commi 5 e 6.
- Costituzione, artt. 97, 98, 117, commi primo e secondo, lettera e) e 118; Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, art. 56, paragrafo 2.

## 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,

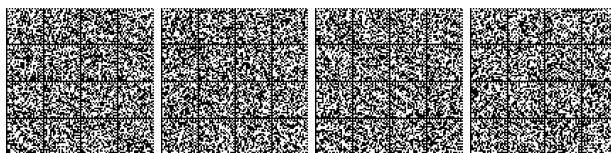
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla L.R. 38/2007) e degli artt. 2, 11 e 18 della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati l'8-15 ottobre 2018 e il 12-15 marzo 2019, depositati in cancelleria il 16 ottobre 2018 e il 15 marzo 2019, rispettivamente iscritti al n. 73 del registro ricorsi 2018 e al n. 48 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2018 e n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2020 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;





uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2020.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2018, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla L.R. 38/2007), per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

1.1.- Osserva il ricorrente che la disposizione impugnata inserisce nella legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro) l'art. 35-ter, rubricato «Disposizioni per la semplificazione della gestione amministrativa delle procedure negoziate sotto soglia», ai sensi del quale nelle procedure negoziate, quando il criterio di aggiudicazione prescelto è quello del minor prezzo, le stazioni appaltanti possono decidere di esaminare le offerte economiche prima di verificare la documentazione amministrativa attestante l'assenza dei motivi di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). Nell'avviso di manifestazione di interesse sono indicate l'intenzione di avvalersi di tale possibilità e le modalità di verifica, anche a campione, dell'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione.

1.2.- Deduce il Presidente del Consiglio dei ministri che, ai sensi dell'art. 56, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, l'inversione dell'apertura delle buste in sede di gara è consentita solamente per le procedure aperte.

L'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 50 del 2016 (d'ora in avanti codice dei contratti pubblici), come modificato dall'art. 83, comma 1, del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), avrebbe recepito il cennato principio comunitario, prevedendo che la facoltà di anticipare l'esame delle offerte rispetto al controllo sul possesso dei requisiti di partecipazione, siano essi di ordine generale, di idoneità professionale o di capacità economico-finanziaria e tecnica, è circoscritta alle procedure aperte.

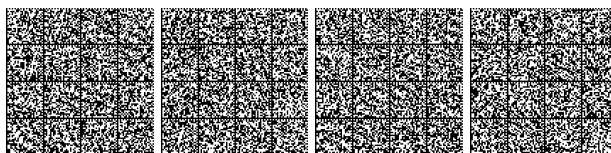
La legge delega 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) - prosegue il ricorrente - all'art. 1, comma 1, lettera g), ha delegato il Governo a prevedere una disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria e una disciplina per l'esecuzione di lavori, servizi e forniture in economia ispirate a criteri di massima semplificazione e rapidità dei procedimenti, salvaguardando i principi di trasparenza e imparzialità della gara.

Il legislatore statale, nel dare attuazione a tali criteri direttivi con il codice dei contratti pubblici, avrebbe scelto di non prevedere la facoltà di inversione dell'apertura delle buste in caso di procedure negoziate, in linea con quanto previsto dalla direttiva 2014/24/UE per gli appalti sopra soglia.

Alla luce di tali considerazioni, la disposizione regionale impugnata, ponendosi in contrasto con l'art. 56, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE e con l'art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici, violerebbe, rispettivamente, l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), Cost.

2.- Si è costituita la Regione Toscana, eccependo la non fondatezza delle questioni proposte con il ricorso.

2.1.- Secondo la resistente, le modifiche introdotte con la norma impugnata sono rispettose dell'art. 117, primo comma, Cost., poiché la direttiva 2014/24/UE, ai sensi del suo art. 1, concerne le acquisizioni di lavori, forniture o prestazioni di servizio a titolo oneroso per mezzo di un appalto pubblico di importo non inferiore alle soglie di valore indicate all'art. 4. Pertanto, per le acquisizioni sotto soglia si applicherebbero le norme di cui agli ordinamenti nazionali e regionali, che potrebbero prevedere specifiche modalità di affidamento, e ciò, in particolare, allo scopo di garantire una maggiore semplificazione e snellezza delle procedure, esigenze, queste, particolarmente vive nelle procedure negoziate, per come si evincerebbe anche dal considerando 42 e dagli artt. 29 e 32 della citata direttiva 2014/24/UE.



Il legislatore nazionale, dal canto suo, con l'art. 36 del codice dei contratti pubblici, avrebbe stabilito che l'affidamento e l'esecuzione dei lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie avvengono nel rispetto dei principi di cui agli artt. 30, comma 1 (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità), 34 (sostenibilità energetica e ambientale) e 42 (contrasto delle frodi, della corruzione e dei conflitti d'interesse), nonché nel rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti.

Nessuno di tali principi sarebbe violato dalla norma impugnata.

Il fatto che l'art. 56, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE preveda che le amministrazioni aggiudicatrici possano decidere di esaminare le offerte prima di verificare l'assenza dei motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione solo per le procedure aperte non precluderebbe un'analogha facoltà anche per quelle negoziate.

La *ratio* della norma impugnata, infatti, sarebbe quella di snellire la procedura di gara, ove sia elevato il numero dei partecipanti e l'amministrazione non utilizzi strumenti finalizzati a ridurre tale numero (come, ad esempio, il sorteggio).

Nelle procedure negoziate disciplinate dalla direttiva comunitaria sarebbe prevista la possibilità di circoscrivere la platea degli operatori economici, con conseguente non necessità di applicare l'inversione. Nell'ordinamento nazionale, invece, sarebbe possibile che la procedura negoziata sia strutturata in modo da non consentire una limitazione dei soggetti da invitare (in particolare, nelle ipotesi previste dall'art. 36, comma 2, lettere b e c, del codice dei contratti pubblici, ove le amministrazioni non ricorrano alla rotazione).

In tali ipotesi si apprezzerebbero le stesse esigenze di efficienza e semplificazione che il legislatore nazionale ha ravvisato nelle procedure aperte.

2.2.- Anche la seconda censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. non sarebbe fondata.

La facoltà di inversione dell'esame delle buste sarebbe infatti conforme a quanto previsto dalla legge delega n. 11 del 2016, che, all'art. 1, comma 1, lettera g), demanda al legislatore delegato la previsione di una disciplina applicabile ai contratti sotto soglia, «ispirata ai criteri di massima semplificazione e rapidità dei procedimenti, salvaguardando i principi di trasparenza e imparzialità della gara».

Ciò imporrebbe la necessità di contemperare i principi di cui all'art. 30 del codice dei contratti pubblici (e, in particolare, quelli di proporzionalità, economicità e tempestività) con l'esigenza di consentire la più ampia partecipazione degli operatori economici, la trasparenza e la correttezza delle procedure.

Questo sarebbe lo scopo della norma impugnata, espressione della competenza legislativa «in materia di autonomia organizzativa, limitandosi a disciplinare le modalità di svolgimento di un procedimento di competenza della Regione».

3.- Entrambe le parti hanno depositato memorie volte a replicare alle deduzioni avversarie e ad ulteriormente illustrare quelle contenute nei rispettivi atti introduttivi.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2019, ha impugnato gli artt. 2, 11 e 18, della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), e ha chiesto di dichiarare, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 5 e 6, della legge della Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali).

L'art. 2, rubricato «Disposizioni per la semplificazione della gestione amministrativa delle procedure negoziate sotto soglia. Modifiche all'art. 35-ter della L.R. 38/2007», contrastando con l'art. 56, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE, violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., e, contrastando con la norma interposta di cui all'art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. L'art. 11, rubricato «Mobilità dei dirigenti. Modifiche all'articolo 18 della L.R. 1/2009», violerebbe gli artt. 97 e 98 Cost., mentre l'art. 18, rubricato «Interventi, progetti e opere oggetto di Dibattito Pubblico. Modifiche all'art. 8 della L.R. 46/2013», violerebbe gli artt. 97 e 118, primo comma, Cost.

4.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che l'art. 2 impugnato interviene sulla legge reg. Toscana n. 38 del 2007 e, segnatamente, sull'art. 35-ter, modificando entrambi i commi di cui si compone.

Rammenta poi il ricorrente che l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 46 del 2018 (che aveva aggiunto l'art. 35-ter modificato dalla disposizione quivi impugnata) è stato oggetto di precedente gravame, iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2018, poiché esso, nel prevedere la facoltà di inversione dell'esame delle buste anche nelle procedure negoziate, contrasterebbe con l'art. 56, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE, e quindi con l'art. 117, primo comma, Cost., oltre che con l'art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici, e quindi con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.: sia la direttiva europea sia il codice dei contratti pubblici, infatti, consentirebbero l'inversione solo nelle procedure aperte.



La norma censurata con il secondo ricorso apporterebbe all'art. 35-ter modifiche del tutto marginali, limitandosi ad inserire la previsione che nell'avviso di manifestazione di interesse «è indicato che sono invitati tutti gli operatori economici che hanno manifestato interesse» (comma 1), e a sostituire le parole «nel bando» con quelle «nell'avviso» (comma 2).

Le modifiche, dunque, sarebbero di mero dettaglio e non eliminerebbero il vizio di incostituzionalità derivante «dal fatto che, contrariamente a quanto previsto dalla disciplina comunitaria e nazionale di settore, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, le stazioni appaltanti hanno la possibilità di anticipare l'esame delle offerte rispetto al controllo del possesso dei requisiti di partecipazione anche nelle procedure negoziate».

4.2.- Quanto all'art. 11 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, il ricorrente osserva che esso interviene sulla legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), e, segnatamente, sull'art. 18, sostituendone il comma 2, che ora prevede: «Nel corso dell'incarico dirigenziale il Direttore generale e i direttori, per specifiche esigenze organizzative, possono: a) sentiti i dirigenti interessati, disporre la modifica dell'incarico ai dirigenti della struttura di cui essi sono responsabili; b) sentiti i dirigenti interessati, assegnarli ad altro incarico di livello corrispondente; c) assegnare un incarico di differente livello, esclusivamente previo consenso del dirigente interessato».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la norma censurata si pone in contrasto con gli artt. 19, 21 e 27 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), da cui si ricaverebbero i seguenti principi vincolanti le Regioni ordinarie: 1) qualunque modifica dell'incarico dirigenziale non può che avvenire su base consensuale; 2) la revoca dell'incarico può avere luogo esclusivamente ove sia ravvisabile una responsabilità dirigenziale.

Ed infatti, quantomeno nelle ipotesi di cui alle lettere a) e b) del comma 2 dell'art. 18 della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, la modifica dell'incarico dirigenziale avverrebbe in modo unilaterale, su iniziativa del direttore generale o dei direttori e senza il consenso del dirigente interessato. Inoltre, nel caso di cui alla lettera c), la revoca e l'assegnazione di un incarico differente, pur essendo condizionate al consenso del dirigente, prescinderebbero dalla ricorrenza di un'ipotesi di responsabilità dirigenziale, potendo essere disposte sulla base di non meglio individuate esigenze di tipo organizzativo.

Per tali motivi, dunque, la disciplina recata dall'impugnato art. 11 contrasterebbe con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 97 e 98 Cost.

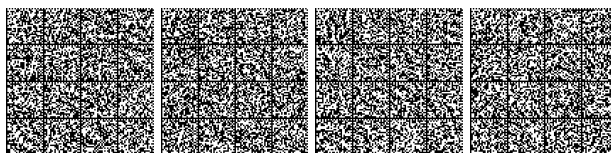
4.3.- Quanto, infine, all'art. 18 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, il ricorrente osserva che esso modifica l'art. 8 della legge reg. Toscana n. 46 del 2013, introducendo, al comma 4, la lettera b-bis).

L'art. 8 da ultimo citato - prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri - individua gli interventi, i progetti e le opere oggetto di dibattito pubblico, stabilendo sia i casi in cui si deve o può fare luogo a dibattito (commi 1, 2 e 3) sia quelli esclusi (comma 4). Il comma 5, poi, prevede che «Il dibattito pubblico si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi: a) infrastrutture stradali e ferroviarie; b) elettrodotti; c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; d) porti e aeroporti; e) bacini idroelettrici e dighe; f) reti di radiocomunicazione»; mentre il successivo comma 6 disciplina le modalità di svolgimento del dibattito.

L'impugnato art. 18 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, introducendo la lettera b-bis) nel comma 4 dell'art. 8 della legge reg. Toscana n. 46 del 2013, aggiungerebbe alle ipotesi in cui non si effettua il dibattito pubblico il caso delle «opere nazionali di cui al comma 5, quando il regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico) prevede lo svolgimento del dibattito pubblico ivi disciplinato».

Rammenta il ricorrente che l'art. 22 del codice dei contratti pubblici ha previsto che con d.P.C.m. siano fissati i criteri per l'individuazione delle «grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio», distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso al dibattito pubblico; e siano altresì definiti le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della procedura.

In attuazione del citato art. 22 è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico), il quale, all'art. 3, comma 1, ha stabilito che «sono soggette a dibattito pubblico, ai sensi dell'art. 22, comma 1, del codice di cui al d.lgs. n. 50 del 2016, le opere rientranti nelle tipologie di cui all'Allegato 1». Lo stesso art. 3, poi, prevede anche i casi in cui si fa luogo alla riduzione dei parametri di riferimento delle soglie dimensionali (comma 2), le modalità di svolgimento del dibattito per le opere di cui all'Allegato 1 di importo compreso tra la soglia ivi indicata e i due terzi della medesima (comma 3), e i casi di opere esenti (comma 5).



Orbene, le opere genericamente indicate all'art. 8, comma 5, della legge reg. Toscana n. 46 del 2013 ricomprenderebbero anche opere nazionali di interesse regionale che, in base al citato d.P.C.m. n. 76 del 2018, non sono assoggettate a dibattito pubblico.

Secondo il ricorrente, per tali opere, per cui è escluso il dibattito nazionale, dovrebbe essere escluso anche quello regionale, e ciò sia perché la loro realizzazione è di esclusiva competenza statale, sia perché il dibattito regionale si tradurrebbe in un «evidente appesantimento ed aggravamento dell'attività amministrativa, nonché in un inevitabile allungamento dei tempi di realizzazione dei progetti: con conseguente interferenza regionale nell'esercizio di funzioni amministrative riservate allo Stato al fine di assicurarne l'esercizio unitario e correlato pregiudizio del principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica».

Tale conclusione sarebbe coerente con la sentenza di questa Corte n. 235 del 2018, che avrebbe chiarito la fisionomia, le finalità e i limiti dell'istituto del dibattito pubblico, esplicitamente affermando che quello regionale sulle opere nazionali di rilevante impatto ambientale, economico e sociale è escluso quando costituisca un'inutile duplicazione di quello statale.

Per tali motivi l'art. 18 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019 sarebbe incostituzionale per violazione degli artt. 97 e 118, primo comma, Cost., come lo sarebbero, in via consequenziale, i commi 5 e 6 dell'art. 8 della legge reg. Toscana n. 46 del 2013, cui il ricorrente chiede, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), di estendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

5.- Si è costituita la Regione Toscana, eccependo la inammissibilità ovvero la non fondatezza delle questioni proposte in ricorso.

5.1.- La prima, avente ad oggetto l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, che ha modificato l'art. 35-ter della legge reg. Toscana n. 38 del 2007, sarebbe infondata per gli stessi motivi esposti nella memoria depositata nel giudizio iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2018 e quivi espressamente ribaditi.

5.2.- La seconda questione, proposta avverso l'art. 11 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, sarebbe invece, in primo luogo, inammissibile, poiché la delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione non conterrebbe la sua menzione.

La questione sarebbe comunque non fondata nel merito.

La tesi del ricorrente, secondo cui la disposizione censurata viola gli artt. 97 e 98 Cost., in quanto non rispetta i principi posti dagli artt. 19, 21 e 27 del d.lgs. n. 165 del 2001, sarebbe infondata, poiché non considera che l'art. 30 del d.lgs. citato disciplina l'istituto della mobilità, quale strumento di distribuzione del personale in relazione alle esigenze delle amministrazioni pubbliche, nell'intento di contenere la spesa corrente e, in particolare, quella del personale.

Ne conseguirebbe la non pertinenza del riferimento agli artt. 97 e 98 Cost., né alla responsabilità di tipo dirigenziale di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001, perché nel caso di specie non si verificherebbe una interruzione del rapporto d'ufficio ma solo uno spostamento del dirigente da un incarico ad un altro, senza incidenza sul livello retributivo nel caso di cui alle lettere a) e b), e con il suo consenso nel caso di cui alla lettera c) dell'art. 18, comma 2, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, come modificato dall'art. 11 impugnato. La disposizione, pertanto, sarebbe riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa, di competenza residuale delle Regioni.

5.3.- Da ultimo, anche la questione proposta con riferimento all'art. 18 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019 sarebbe non fondata.

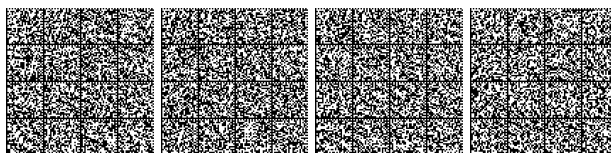
La lettera b-bis) del comma 4 dell'art. 8 della legge reg. Toscana n. 46 del 2013, introdotta dalla disposizione impugnata, stabilirebbe che la sola possibilità di un dibattito pubblico nazionale ai sensi del d.P.C.m. n. 76 del 2018 osta al dibattito pubblico regionale.

La chiara volontà della norma, come espressamente affermato nel preambolo della legge regionale, sarebbe dunque quella di evitare ogni sovrapposizione con le competenze statali, censurata da questa Corte con la sentenza n. 235 del 2018.

Le questioni proposte avverso i commi 5 e 6, invece, sarebbero inammissibili, poiché la norma impugnata in nessun modo li modifica o interferisce con essi, rimasti invariati e mai contestati dallo Stato.

In ogni caso, esse sarebbero infondate, poiché le opere di cui al comma 5 sono ricomprese nell'elenco per cui è richiesto il dibattito pubblico nazionale, con conseguente applicazione della lettera b-bis) del comma 4, introdotta dall'impugnato art. 18.

6.- Il ricorrente, con memoria depositata il 24 dicembre 2019, ha inteso replicare alle argomentazioni della Regione resistente.





6.1.- Quanto alle questioni riguardanti le norme sulla modifica degli incarichi dirigenziali, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce, in via preliminare, che la delibera di autorizzazione all'impugnazione riguarda anche l'art. 11 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, con conseguente infondatezza dell'eccezione di inammissibilità.

Nel merito, l'invocazione dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 non sarebbe pertinente, poiché esso, a differenza della norma impugnata, disciplina il passaggio diretto di dipendenti tra diverse amministrazioni o all'interno della medesima. La mobilità, peraltro, comporterebbe, oltre a una modifica soggettiva ex latere datoris, una modifica oggettiva limitata al luogo di svolgimento della prestazione lavorativa, restando per il resto inalterato il rapporto di lavoro; le norme impugnate, invece, inciderebbero sullo stesso contenuto dell'incarico dirigenziale e, pertanto, per i motivi già spiegati in ricorso, violerebbero i dedotti parametri costituzionali.

6.2.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 5 e 6, della legge reg. Toscana n. 46 del 2013, in replica all'eccezione di inammissibilità delle censure rivolte ai commi 5 e 6, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che l'approvazione della legge reg. Toscana n. 3 del 2019 ha costituito la «prima occasione utile» per la loro impugnazione, dal momento che sia il codice dei contratti sia il d.P.C.m. n. 76 del 2018 sono intervenuti in un momento successivo alla loro adozione.

Nel merito, il ricorrente precisa di non avere voluto contestare che l'inserimento della lettera *b-bis*) all'interno dell'art. 8, comma 4, della legge reg. Toscana n. 46 del 2013 «miri a ridurre le possibili ipotesi in cui i dibattiti regionali costituiscono un duplicato di quelli che si svolgono a livello nazionale». Esso intende ribadire, piuttosto, che contrasta con gli invocati parametri costituzionali una disciplina come quella regionale, risultante dal combinato disposto dei commi 4, 5 e 6 dell'art. 8, in forza della quale il dibattito pubblico su opere nazionali di interesse regionale può avere luogo anche in ipotesi in cui sia escluso dalla normativa statale.

7.- Con memoria depositata il 3 gennaio 2020 la Regione Toscana ha ribadito le argomentazioni già illustrate, evidenziando, con particolare riferimento all'impugnato art. 2 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, che esse sarebbero in linea con i principi espressi dalla più recente giurisprudenza amministrativa.

### *Considerato in diritto*

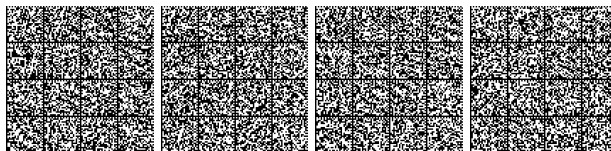
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2018, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla L.R. 38/2007), che inserisce nella legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro) l'art. 35-ter.

Quest'ultimo prevede che nelle procedure negoziate sotto soglia, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, le stazioni appaltanti possono decidere di esaminare le offerte economiche prima di verificare la documentazione amministrativa attestante l'assenza dei motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), e che nell'avviso di manifestazione di interesse sono indicate l'intenzione di avvalersi di tale facoltà e le modalità di verifica, anche a campione, dell'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 56, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, ai sensi del quale l'inversione dell'apertura delle buste di gara è consentita per le procedure aperte e non anche per quelle negoziate; nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., perché detta una disciplina difforme da quella dell'art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici, che prevede la facoltà di inversione per le sole procedure aperte.

2.- Con ricorso iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, 11 e 18, della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), e ha chiesto di dichiarare, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 5 e 6, della legge Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali).

Secondo il ricorrente, l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, inserendo nell'art. 35-ter della legge reg. Toscana n. 38 del 2007 la previsione che nell'avviso di manifestazione di interesse «è indicato che sono invitati tutti gli operatori economici che hanno manifestato interesse» (comma 1) e sostituendo le parole «nel bando» con quelle «nell'avviso» (comma 2), apporterebbe modifiche del tutto marginali, che reitererebbero la violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*), Cost. denunciata con il ricorso iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2018.



L'art. 11 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, sostituendo l'art. 18, comma 2, della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) - e prevedendo che nel corso dell'incarico dirigenziale il direttore generale e il direttore, per specifiche esigenze organizzative, possano, sentiti i dirigenti interessati, disporre la modifica dell'incarico o assegnarli ad incarico di livello corrispondente, ovvero, con il loro consenso, ad un incarico di differente livello - violerebbe i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 97 e 98 Cost., perché non si conformerebbe agli artt. 19 e 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in base ai quali: 1) qualunque modifica dell'incarico conferito non può che avvenire su base consensuale, 2) e la revoca dell'incarico può avere luogo esclusivamente per responsabilità dirigenziale.

L'art. 18 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, infine, introducendo, nel comma 4 dell'art. 8 della legge reg. Toscana n. 46 del 2013, la lettera *b-bis*) - che prevede, quale ulteriore ipotesi in cui non si effettua il dibattito pubblico regionale sulle opere statali di interesse regionale quella delle «opere nazionali di cui al comma 5, quando il regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico) prevede lo svolgimento del dibattito pubblico ivi disciplinato» - violerebbe gli artt. 97 e 118, primo comma, Cost., perché, letto in combinato disposto con i successivi commi 5 e 6, determinerebbe una indebita sovrapposizione della normativa regionale a quella statale, e perché il legislatore regionale non potrebbe prevedere il dibattito pubblico per le opere nazionali, anche se di interesse regionale, per le quali lo Stato lo ha escluso, a pena di un indebito appesantimento ed allungamento dell'attività amministrativa statale.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, pertanto, i commi 5 e 6 dell'art. 8 della legge reg. Toscana n. 46 del 2013 - che disciplinano, rispettivamente, le ipotesi in cui si svolge il dibattito pubblico sulle opere nazionali di interesse regionale e le sue modalità - alla luce della «connessione che li lega alla disposizione» impugnata dovrebbero essere dichiarati costituzionalmente illegittimi in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

3.- I giudizi, soggettivamente e oggettivamente connessi, vanno riuniti.

4.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 46 del 2018 e dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, che hanno, rispettivamente, introdotto e modificato l'art. 35-*ter* della legge reg. Toscana n. 38 del 2007, disciplinante la inversione procedimentale nelle procedure negoziate sotto soglia regolate dal criterio di aggiudicazione del minor prezzo, sono fondate sotto il profilo della violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.1.- È noto che le disposizioni del codice dei contratti pubblici (prima contenute nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE» ed oggi nel d.lgs. n. 50 del 2016: sentenza n. 166 del 2019) regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e che le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008).

Ciò vale anche per le disposizioni relative ai contratti sotto soglia (sentenze n. 263 del 2016, n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), poiché «[l]a distinzione tra contratti sotto soglia e sopra soglia non costituisce [...] utile criterio ai fini dell'identificazione delle norme statali strumentali a garantire la tutela della concorrenza, in quanto tale finalità può sussistere in riferimento anche ai contratti riconducibili alla prima di dette categorie e la disciplina stabilita al riguardo dal legislatore statale mira ad assicurare, tra l'altro, "il rispetto dei principi generali di matrice comunitaria stabiliti nel Trattato e, in particolare, il principio di non discriminazione (in questo senso, da ultimo, nella materia in esame, Corte di giustizia 15 maggio 2008, C-147/06 e C-148/06) (sentenza n. 160 del 2009)» (sentenza n. 184 del 2011).

È poi giurisprudenza costante di questa Corte che alla tutela della concorrenza deve essere ricondotta «l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica (sentenze n. 46 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011 e n. 283 del 2009), in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007)» (sentenza n. 28 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 259 del 2013), senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata (sentenza n. 322 del 2008).

4.2.- Nel caso di specie sussiste la lamentata difformità dalla disciplina statale, sia nella versione originaria del nuovo codice dei contratti pubblici che in quella nel tempo parzialmente modificata con gli interventi recati dal decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55.



L'art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici, infatti, prevede la facoltà di inversione nell'esame della documentazione amministrativa e di quella relativa all'offerta solo nei settori speciali e per le procedure aperte (e a prescindere dal criterio di aggiudicazione prescelto).

L'art. 1, lettera *f*), numero 4, del d.l. n. 32 del 2019, intervenendo sull'art. 36, comma 5, del codice dei contratti pubblici, aveva introdotto analoga facoltà per tutte le procedure sotto soglia (negoziate e *non*), ma in sede di conversione il legislatore - recependo le preoccupazioni espresse dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) nel documento di analisi del citato decreto-legge - ha mutato rotta, eliminandola per le gare sotto soglia e contestualmente introducendola nei settori ordinari, e limitatamente alle procedure aperte (quale che sia il criterio di aggiudicazione), a tempo e in via sperimentale (mediante l'estensione a tali settori, sino al 31 dicembre 2020, dell'art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici: così l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 32 del 2019, nel testo risultante dalla legge di conversione).

4.3.- Non è corretta, dunque, la tesi della Regione Toscana, secondo cui il codice dei contratti pubblici, prevedendo espressamente l'inversione dell'esame per le procedure aperte, non per questo la escluderebbe per quelle negoziate. Il dato testuale, infatti, è chiaro nel riferire l'inversione esclusivamente alle prime e la stessa ricordata evoluzione normativa dimostra inequivocabilmente l'intenzione del legislatore statale di escluderla per le seconde.

Né in senso contrario può valorizzarsi la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 settembre 2019, n. 6017, invocata dalla Regione resistente nella memoria depositata il 3 gennaio 2020, poiché essa, in realtà, riconosce espressamente l'esistenza di un principio di «sequenzialità» logica e giuridica nell'esame della documentazione amministrativa e di quella relativa all'offerta (nello stesso senso, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 11 giugno 2013, n. 3228), limitandosi piuttosto ad affermare che la sua inversione (a differenza di quella dell'esame della busta tecnica e di quella economica) non sarebbe invalidante la procedura, ma darebbe luogo ad una mera irregolarità (affermazione, questa, peraltro contraddetta da altra giurisprudenza di primo e secondo grado, che dalla violazione di quel principio, posto a presidio dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, fa discendere l'annullamento degli atti della procedura: TAR Toscana, sezione seconda, sentenza 29 ottobre 2018, n. 1391; TAR Sardegna, sentenza 14 maggio 2003, n. 605; Consiglio di Stato, sezione seconda, parere 30 aprile 2003, n. 1036; Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 27 novembre 2000, n. 6306).

Nemmeno giova alla tesi della Regione resistente l'altra sentenza invocata in memoria (Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 settembre 2019, n. 6013), perché essa (anche a prescindere dal rilievo che non costituisce diritto vivente) non esclude l'esistenza del cennato principio di sequenzialità, ma si limita ad estendere l'ambito temporale della fase di valutazione dei requisiti di ammissione.

5.- In conclusione, la scelta di consentire o meno l'inversione procedimentale implica un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure, bilanciamento che non può che essere affidato al legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale.

6.- Resta assorbita la censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

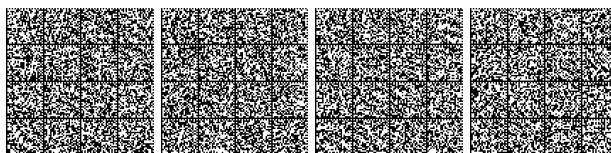
7.- È impugnato anche l'art. 11 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, che ha sostituito l'art. 18, comma 2, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, il quale comma ora prevede: «Nel corso dell'incarico dirigenziale il Direttore generale e i direttori, per specifiche esigenze organizzative, possono: *a*) sentiti i dirigenti interessati, disporre la modifica dell'incarico ai dirigenti della struttura di cui essi sono responsabili; *b*) sentiti i dirigenti interessati, assegnarli ad altro incarico di livello corrispondente; *c*) assegnare un incarico di differente livello, esclusivamente previo consenso del dirigente interessato».

Secondo il ricorrente, la disposizione viola i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 97 e 98 Cost., perché contrasta con gli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 165 del 2001, vincolanti per le Regioni ai sensi dell'art. 27 del medesimo d.lgs.

In particolare, le ipotesi di cui alle lettere *a*) e *b*) violerebbero il principio secondo cui qualunque modifica dell'incarico dirigenziale conferito non può che avvenire su base consensuale, mentre l'ipotesi di cui alla lettera *c*) violerebbe il principio secondo cui la revoca dell'incarico può avere luogo esclusivamente nei casi in cui vi sia una responsabilità di tipo dirigenziale.

8.- La Regione resistente ha eccepito l'inammissibilità della questione, perché l'art. 11 non sarebbe tra le disposizioni oggetto di autorizzazione all'impugnazione, come emergerebbe dalla delibera del Consiglio dei ministri del 7 marzo 2019 consultabile sul sito internet [www.affariregionali.gov.it](http://www.affariregionali.gov.it).

L'eccezione è infondata, perché l'indicazione dell'art. 11 impugnato è presente nella delibera prodotta in atti dal Presidente del Consiglio dei ministri, recante l'attestazione del Sottosegretario di approvazione «secondo i termini e le motivazioni di cui all'allegata relazione», oltre che in quella consultabile online sul sito della Presidenza del Consiglio dei ministri (tra i comunicati stampa).





9.- Nel merito la questione non è fondata.

9.1.- È vero che il citato art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, rubricato «Incarichi di funzioni dirigenziali», nella sua formulazione attuale, stabilisce, al comma 2, che «[è] sempre ammessa la risoluzione consensuale del rapporto» e, al comma 1-ter, che «[g]li incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente nei casi e con le modalità di cui all'articolo 21, comma 1, secondo periodo», ossia nei casi di accertata responsabilità dirigenziale.

Tali norme, tuttavia, contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente, non recano i principi della necessaria consensualità della modifica dell'incarico e della sua non revocabilità al di fuori dei casi di responsabilità dirigenziale.

La prima, infatti, si limita a ribadire, con riferimento al contratto accessivo al provvedimento di incarico, l'applicabilità del generale principio civilistico della risoluzione per mutuo consenso, ma non implica che siano vietate ipotesi di risoluzione unilaterale (tali, del resto, sono quelle per responsabilità dirigenziale e per responsabilità disciplinare).

La seconda, invece, interpretata in coerenza con la sua *ratio*, intende assicurare il principio di continuità dell'azione amministrativa correlato al principio costituzionale di buon andamento della stessa (sentenze n. 27 del 2014, n. 228 del 2011, n. 304, n. 224 e n. 81 del 2010) e di impedire valutazioni della performance del dirigente che prescindano dalla verifica della diligenza nell'espletamento dell'incarico e del raggiungimento degli obiettivi prefissati, a tutela del principio di imparzialità della pubblica amministrazione (tra le tante, sentenze n. 81 e n. 34 del 2010, n. 161 del 2008 e n. 104 del 2007).

Il citato art. 19, cioè, vieta la revoca dell'incarico dirigenziale fondata su valutazioni dell'operato del dirigente al di fuori dei presupposti e delle modalità previsti dall'art. 21, ma non per questo ne esclude la modifica o la revoca per «specifiche» e comprovate esigenze organizzative della pubblica amministrazione, quali la soppressione di un servizio o l'accorpamento di unità o importanti modifiche della pianta organica o, ancora, la sopravvenuta impossibilità materiale o giuridica di raggiungimento dell'obiettivo prefissato con il conferimento dell'incarico.

La necessità di consentire il mutamento o la revoca dell'incarico dirigenziale in presenza delle cennate obiettive esigenze organizzative, infatti, è immanente al sistema, perché risponde ai fondamentali principi di buon andamento, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa, tutti riconducibili all'art. 97 Cost.

È invece non conforme a tale precetto costituzionale l'opposta opzione interpretativa patrocinata dal ricorrente, poiché essa, pur di garantire la continuità del singolo incarico dirigenziale, porterebbe al paradosso di giustificare la sua immutabilità anche ove venga meno la struttura amministrativa da dirigere o, al contrario, la permanenza in vita di una struttura amministrativa non più rispondente all'interesse pubblico.

9.2.- Non è un caso, del resto, che l'istituto della revoca o modifica dell'incarico dirigenziale per specifiche esigenze organizzative sia ben conosciuto dalla stessa legislazione statale (art. 1, comma 18, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Disposizioni per la riduzione della spesa pubblica», convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, ai sensi del quale: «[a]l fine di assicurare la massima funzionalità e flessibilità, in relazione a motivate esigenze organizzative, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono disporre, nei confronti del personale appartenente alla carriera prefettizia ovvero avente qualifica dirigenziale, il passaggio ad altro incarico prima della data di scadenza dell'incarico ricoperto prevista dalla normativa o dal contratto»).

9.3.- Al fine di scongiurare illegittime forme di «precarizzazione della funzione dirigenziale» (sentenza n. 103 del 2007), appare tuttavia opportuno precisare che il mutamento o la revoca dell'incarico per giustificate ragioni oggettive non possono in alcun modo essere utilizzati per mascherare illegittime rimozioni di dirigenti sgraditi ad opera dei dirigenti generali o camuffate ipotesi di responsabilità dirigenziale, non accertate nelle forme e con le garanzie previste dagli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 165 del 2001 e imposte dalla consolidata giurisprudenza costituzionale (tra le tante, sentenze n. 23 del 2019, n. 52 e n. 15 del 2017, n. 20 del 2016, n. 104 e n. 103 del 2007), forme e garanzie il cui rispetto potrà essere oggetto di vaglio in sede giurisdizionale.

10.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha infine impugnato l'art. 18 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, che introduce nel comma 4 dell'art. 8 della legge reg. Toscana n. 46 del 2013 la lettera b-bis), la quale prevede, quale ulteriore ipotesi in cui non si effettua il dibattito pubblico regionale, quella delle «opere nazionali di cui al comma 5, quando il regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico) prevede lo svolgimento del dibattito pubblico ivi disciplinato».

Secondo il ricorrente la norma, letta in combinato disposto con i successivi commi 5 e 6 dell'art. 8 della legge reg. Toscana n. 46 del 2013, cui chiede di estendere in via consequenziale la dichiarazione d'illegittimità costituzionale, determinerebbe una indebita sovrapposizione della normativa regionale a quella statale, e in particolare con l'art. 22 del codice dei contratti e con il citato d.P.C.m. n. 76 del 2018.



Più precisamente, le norme regionali richiamate, escludendo il dibattito pubblico sulle opere statali d'interesse regionale solo nelle ipotesi in cui la normativa statale prevede il dibattito pubblico e non in quelle in cui lo esclude, violerebbero gli artt. 97 e 118, primo comma, Cost., perché aggraverebbero l'attività amministrativa, allungando i tempi di realizzazione dei progetti delle opere pubbliche nazionali, e interferirebbero con la funzione amministrativa statale.

Tale conclusione sarebbe coerente con la sentenza di questa Corte n. 235 del 2018, che avrebbe chiarito la fisionomia, le finalità e i limiti dell'istituto del dibattito pubblico, esplicitamente affermando che quello regionale sulle opere nazionali di rilevante impatto ambientale, economico e sociale è escluso quando costituisca una duplicazione di quello statale.

11.- La questione è inammissibile per aberratio ictus (tra le tante, sentenze n. 109 e n. 14 del 2019, n. 157 del 2015 e n. 59 del 2013; ordinanze n. 238 del 2019 e n. 8 del 2018).

11.1.- È lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri ad ammettere, nella memoria depositata in cancelleria il 24 dicembre 2019, che oggetto precipuo della sua doglianza non è la norma impugnata in via principale (l'art. 8, comma 4, lettera b-bis della legge reg. Toscana n. 46 del 2013) - che, al fine (dichiarato nel preambolo alla stessa legge regionale) di evitare una duplicazione dell'attività amministrativa e di conformarsi alla sentenza n. 235 del 2018 di questa Corte, ha escluso il dibattito pubblico regionale in presenza di un dibattito pubblico statale - ma quelle successive (i commi 5 e 6 del citato art. 8), che disciplinano l'an ed il quomodo del dibattito regionale su opere nazionali.

È evidente, dunque, che il ricorrente ha impugnato la sopravvenuta lettera b-bis del comma 4, in sé non pertinente rispetto all'oggetto delle censure (sentenze n. 194 del 2017 e n. 59 del 2013; ordinanze n. 180 e n. 120 del 2011), per tentare di colpire, per il tramite dell'invocata illegittimità costituzionale in via consequenziale, altre due norme (art. 8, commi 5 e 6, della legge reg. Toscana n. 46 del 2013), il cui termine d'impugnazione, al momento della proposizione del ricorso, era già ampiamente scaduto.

12.- Alla declaratoria di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019 consegue la non accoglibilità della richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, dell'art. 8, commi 5 e 6, della legge reg. Toscana n. 46 del 2013.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla L.R. 38/2007);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018);

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della reg. Toscana n. 3 del 2019, promossa, in riferimento agli artt. 97 e 118, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2019;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, promossa, in riferimento agli artt. 97 e 98 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2019.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

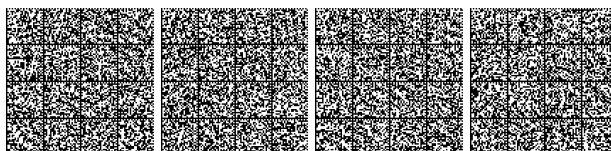
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 40

*Sentenza 29 gennaio - 6 marzo 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Caccia - Norme della Regione Liguria - Orario giornaliero del prelievo venatorio dei capi di fauna migratoria - Possibilità di esercitare la caccia da appostamento fisso o temporaneo fino a mezz'ora dopo il tramonto - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale parziale.**

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

- Legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29, artt. 34, comma 7-bis, ultimo periodo. e 38, comma 8, come sostituito dall'art. 4, comma 2, della Legge della Regione Liguria 11 maggio 2017, n. 10.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).

#### 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

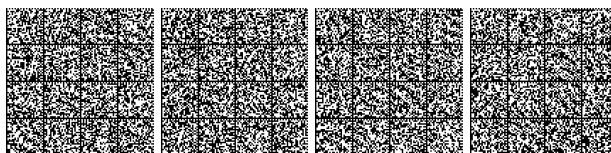
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, e 38, comma 8, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria nel procedimento vertente tra l'Associazione Lega per l'abolizione della caccia Onlus e altri e la Regione Liguria e altri, con ordinanza dell'11 ottobre 2018, iscritta al n. 57 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione dell'Associazione Lega per l'abolizione della caccia Onlus e dell'Ente nazionale protezione animali, nonché quello, fuori termine, della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2020 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato Paola Ramadori per l'Associazione Lega per l'abolizione della caccia Onlus e per l'Ente nazionale protezione animali;

deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 7-*bis*, ultimo periodo, e 38, comma 8, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio).

L'art. 34, comma 7-*bis*, ultimo periodo, appena citato dispone che «[l]a caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria è consentita fino a mezz'ora dopo il tramonto».

L'art. 38, comma 8, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 prevede invece che il cacciatore «deve [...] indicare, negli appositi spazi [del tesserino venatorio regionale] relativi alla fauna stanziale e migratoria, la sigla del capo abbattuto subito dopo l'abbattimento accertato».

2.- Il rimettente - chiamato a decidere un ricorso diretto all'annullamento della deliberazione della Giunta della Regione Liguria 23 maggio 2018, n. 355 (Calendario venatorio regionale stagione 2018/19. Art. 34, comma 4, L.R. 29/1994), con la quale è stato approvato il calendario venatorio per la stagione 2018-2019 - premette che l'impugnazione è articolata in dieci motivi, su otto dei quali egli si è già pronunciato con sentenza non definitiva.

Quindi, ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle parti, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., con le altre due censure mosse nei confronti del calendario venatorio.

2.1.- Al riguardo, il TAR Liguria osserva, in primo luogo, che tali doglianze investono le disposizioni della menzionata deliberazione regionale che - nel disciplinare l'orario giornaliero della caccia e le modalità di annotazione sul tesserino venatorio dei capi di fauna selvatica abbattuti - recepiscono le norme denunciate.

A parere delle parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, infatti, tali norme violerebbero l'evocato parametro costituzionale, in quanto, da un lato, l'art. 34, comma 7-*bis*, ultimo periodo, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 non rispetterebbe il limite orario giornaliero della caccia dettato dall'art. 18, comma 7, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio); dall'altro, l'art. 38, comma 8, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 contrasterebbe con l'art. 12, comma 12-*bis*, della medesima legge statale.

Il rimettente precisa, inoltre, che l'art. 34, comma 7-*bis*, ultimo periodo, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 sarebbe ancora vigente, benché questa Corte abbia già avuto occasione di esaminarne il contenuto precettivo nella sentenza n. 191 del 2011, giudicandolo lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Ciò in quanto in tale frangente il vaglio della suddetta norma regionale sarebbe avvenuto in virtù del rinvio a essa operato dall'art. 1, comma unico, della legge della Regione Liguria 29 settembre 2010, n. 15, recante «Modifica della legge regionale 6 giugno 2008, n. 12: Calendario venatorio regionale triennale e modifiche alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e sue modificazioni e integrazioni», allora impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Pertanto, nella menzionata sentenza sarebbe stata dichiarata l'illegittimità costituzionale esclusivamente di quest'ultima disposizione.

2.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente ritiene innanzitutto che l'art. 34, comma 7-*bis*, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 violi l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., invadendo la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

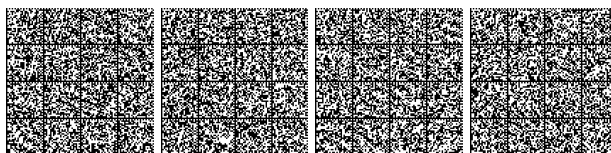
È censurato, segnatamente, l'ultimo periodo della norma regionale - che consente la caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria «fino a mezz'ora dopo il tramonto» - in quanto ritenuto contrastante con l'art. 18, comma 7, della legge n. 157 del 1992, il quale dispone invece che il prelievo venatorio è consentito soltanto «fino al tramonto».

La disciplina dettata dall'art. 18, comma 7, appena citato - traducendosi in una misura indispensabile per la sopravvivenza e la riproduzione della fauna selvatica - sarebbe espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato riguardante la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», con la conseguenza che non sarebbe derogabile in peius dalle Regioni.

Di qui il dedotto vulnus all'evocato parametro costituzionale, che, con riguardo alla regola contenuta nella disposizione sospettata, sarebbe stato, del resto, già accertato da questa Corte nella sopra menzionata sentenza n. 191 del 2011.

2.2.1.- Secondo il TAR Liguria, anche l'art. 38, comma 8, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sempre in riferimento alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

La disposizione denunciata prevede che il cacciatore debba annotare sul tesserino venatorio regionale «la sigla del capo abbattuto subito dopo l'abbattimento accertato».





Essa - subordinando l'obbligo di annotazione all'accertamento dell'abbattimento - contrasterebbe con l'art. 12, comma 12-*bis*, della legge n. 157 del 1992, il quale invece dispone che la fauna selvatica stanziale e migratoria deve essere annotata «subito dopo l'abbattimento», indipendentemente dunque dal suo accertamento.

A parere del giudice *a quo*, la disciplina statale appena descritta avrebbe finalità «statistiche» e di «monitoraggio delle quote massime di esemplari cacciati» e, in questa prospettiva, sarebbe preordinata alla tutela della fauna e dell'ecosistema. Essa integrerebbe, pertanto, quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale e che non può essere ridotto dalle Regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa nella materia della caccia.

Ciò sarebbe, tuttavia, avvenuto nella specie, in quanto l'art. 38, comma 8, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, prevedendo che l'abbattimento sia accertato, procrastinerebbe il momento dell'annotazione rispetto a quello dell'abbattimento stesso e, per altro verso, consentirebbe ai cacciatori di omettere la registrazione degli animali «uccisi ma non rintracciati e/o recuperati» a causa di particolari condizioni ambientali o per errore: risulterebbe così frustrata la *ratio* di «massima tempestività ed accuratezza» dell'obbligo di annotazione posta a fondamento della norma statale.

3.- Si sono costituite l'Associazione Lega per l'abolizione della caccia Onlus e l'Ente nazionale protezione animali - parti ricorrenti nel giudizio principale - chiedendo che le questioni siano accolte sulla scorta di argomentazioni sostanzialmente riprodotte di quelle addotte dal giudice rimettente.

4.- Con memoria depositata il 10 gennaio 2020, si è costituita la Regione Liguria, parte resistente nel giudizio *a quo*, eccependo l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione avente ad oggetto l'art. 34, comma 7-*bis*, ultimo periodo, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 e sostenendo la manifesta infondatezza della questione afferente all'art. 38, comma 8, della legge appena citata.

5.- Non si sono costituite nel presente giudizio l'Associazione Lega antivivisezione e l'Associazione WWF Italia Onlus, parti ricorrenti nel processo principale; l'Unione Enalcaccia, controinteressato; né, infine, la Federcaccia della Regione Liguria e l'Associazione dei migratoristi italiani per la conservazione dell'ambiente naturale (sede regionale Liguria), intervenute del processo principale.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 7-*bis*, ultimo periodo, e 38, comma 8, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio).

La prima delle due norme censurate prevede che «[l]a caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria è consentita fino a mezz'ora dopo il tramonto».

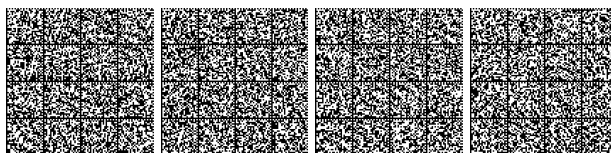
L'altra disposizione denunciata stabilisce che il cacciatore «deve [...] indicare, negli appositi spazi [del tesserino venatorio regionale] relativi alla fauna stanziale e migratoria, la sigla del capo abbattuto subito dopo l'abbattimento accertato».

2.- Preliminarmente, va rilevato che la Regione Liguria, parte resistente nel giudizio *a quo*, si è costituita con atto depositato il 10 gennaio 2020, dunque ben oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella *Gazzetta Ufficiale* (art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), nella specie avvenuta il 24 aprile 2019.

Da tanto deriva l'inammissibilità della costituzione, giacché, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, il suddetto termine deve ritenersi perentorio (*ex plurimis*, sentenze n. 132, n. 126 e n. 6 del 2018).

Né rileva, in senso contrario, la circostanza che l'odierno scrutinio verta su una disposizione legislativa adottata dalla Regione, con la conseguenza che il Presidente della Giunta regionale aveva anche facoltà d'intervenire nel presente incidente di costituzionalità: ai sensi dell'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, difatti, anche il deposito dell'atto di intervento deve essere effettuato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella *G.U.* dell'atto introduttivo del giudizio e la giurisprudenza costituzionale è costantemente orientata a ritenere la natura perentoria pure di siffatto termine (*ex plurimis*, sentenze n. 254, n. 239 e n. 106 del 2019).

3.- Le questioni sono rilevanti.



3.1.- Secondo quanto riferito dal rimettente, infatti, da un lato, nel giudizio *a quo* è stato chiesto l'annullamento anche delle determinazioni contenute nella deliberazione della Giunta della Regione Liguria 23 maggio 2018, n. 355 (Calendario venatorio regionale stagione 2018/19. Art. 34, comma 4, L.R. 29/1994), che, nel disciplinare le modalità di annotazione sul tesserino venatorio dei capi di fauna abbattuti e l'orario giornaliero della caccia, recepiscono i precetti dettati dalle disposizioni regionali denunciate.

Dall'altro, le censure mosse al riguardo dai ricorrenti si incentrano proprio su questo aspetto, giacché la disciplina recata da tali disposizioni contrasterebbe con quella statale.

Emerge dunque chiaramente che le questioni sollevate investono norme recepite nel provvedimento amministrativo impugnato, in particolare autorizzando, in riferimento agli orari, l'esercizio della caccia «secondo quanto stabilito dalla normativa regionale» - e quindi anche dal denunciato art. 34, comma 7-bis - e disponendo, riguardo all'annotazione sul tesserino venatorio, che questa avvenga secondo quanto previsto dal censurato art. 38.

Esse, pertanto, dovendo essere applicate dal TAR Liguria per decidere la controversia della quale è investito, sono rilevanti, alla luce del costante orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2019 e n. 20 del 2018).

3.2.- In proposito, mette conto precisare che la vigenza, e quindi l'applicabilità, in particolare, dell'art. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 non può essere messa in dubbio sulla scorta della sentenza n. 191 del 2011.

In tale occasione, infatti, il contenuto della norma oggetto dell'odierno scrutinio è stato esaminato solo perché richiamato dall'art. 1, comma unico, della legge della Regione Liguria 29 settembre 2010, n. 15, recante «Modifica della legge regionale 6 giugno 2008, n. 12: Calendario venatorio regionale triennale e modifiche alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e sue modificazioni e integrazioni»: disposizione, questa, che, nel dettare l'orario giornaliero della caccia afferente al calendario venatorio per le stagioni dal 2008-2009 al 2010-2011, faceva salvo, appunto, il suddetto disposto dell'art. 34, comma 7-bis.

Tuttavia, la questione, promossa in via principale, aveva ad oggetto soltanto l'art. 1, comma unico, della legge reg. Liguria n. 15 del 2010 ed esclusivamente di tale disposizione è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale. Allora, infatti, questa Corte non si è avvalsa del potere di estendere la dichiarazione medesima in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), anche al comma 7-bis dell'art. 34 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994.

Quest'ultima disposizione regionale non è stata quindi, per effetto della sentenza n. 191 del 2011, rimossa dall'ordinamento (nello stesso senso, in fattispecie analoga, sentenza n. 436 del 1992).

4.- Ad avviso del TAR rimettente, l'art. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, consentendo il prelievo venatorio dei capi di fauna migratoria fino a mezz'ora dopo il tramonto nel caso di caccia da appostamento fisso o temporaneo, recherebbe un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», ponendosi in contrasto con lo standard minimo di tutela previsto dall'art. 18, comma 7, della legge n. 157 del 1992, che ammette l'esercizio della caccia soltanto fino al tramonto.

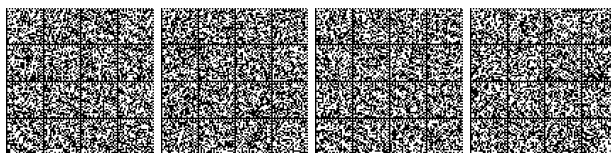
4.1.- La questione è fondata.

4.2.- Questa Corte nella già ricordata sentenza n. 191 del 2011 ha ribadito, in conformità alla propria giurisprudenza, che la disciplina statale che delimita il periodo entro il quale è consentita l'attività venatoria «è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente, vincolante per il legislatore regionale». Ha quindi precisato che a tale disciplina sono riconducibili anche «i limiti orari nei quali quotidianamente detta attività è lecitamente svolta in relazione a determinate specie cacciabili», affermando conseguentemente che l'art. 1, comma unico, della legge reg. Liguria n. 15 del 2010, che consentiva, proprio in virtù del rinvio all'art. 34, comma 7-bis, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, la caccia sino a mezz'ora dopo il tramonto, violava il limite fissato dall'art. 18, comma 7, della legge n. 157 del 1992.

Si tratta di conclusioni che vanno qui interamente confermate: i precipui livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema non sono, infatti, derogabili in peius nell'esercizio della competenza legislativa residuale regionale in materia di caccia (*ex plurimis*, sentenza n. 7 del 2019).

Ne deriva che l'art. 34, comma 7-bis, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 lede l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in riferimento alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

5.- A diversa soluzione si perviene con riguardo alla questione che investe l'art. 38, comma 8, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, il quale dispone che il cacciatore deve annotare sul tesserino venatorio i capi di fauna stanziale e migratoria «subito dopo l'abbattimento accertato».



Secondo il giudice *a quo*, siffatta previsione contrasterebbe con l'art. 12, comma 12-*bis*, della legge n. 157 del 1992, secondo cui la fauna selvatica stanziale e migratoria deve essere annotata «subito dopo l'abbattimento», indipendentemente dunque dal suo accertamento. La norma regionale, invece, determinerebbe l'effetto di differire l'annotazione, consentendo, peraltro, ai cacciatori di omettere la registrazione degli animali «uccisi ma non rintracciati e/o recuperati» a causa di particolari condizioni ambientali o per errore.

Di qui, a parere del TAR rimettente, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

5.1.- Le censure non sono fondate.

Questa Corte, nella sentenza n. 249 del 2019, ha chiarito che il comma 12-*bis* dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 mira a garantire, attraverso la prescritta tempestività dell'annotazione degli abbattimenti, «l'efficacia dei controlli sugli abbattimenti [stessi] e, per tale via, la rilevazione di dati attendibili al riguardo, quale necessaria premessa di una consapevole programmazione venatoria e dell'adozione di misure di protezione della selvaggina appropriate in quanto basate sulla conoscenza della consistenza effettiva della popolazione faunistica: in quest'ottica, la portata precettiva della norma statale concorre a definire il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, stabilendo una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale».

Nel contempo, però, ha altresì precisato che la specificazione in una norma regionale dell'abbattimento come «accertato» non procrastina in alcun modo l'obbligo d'immediata registrazione: il concetto di abbattimento di cui al comma 12-*bis* dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 ha riguardo, infatti, solo «all'avvenuta uccisione del capo di fauna selvatica», essendo questo l'unico significato coerente con la sopra evidenziata esigenza di conseguire dati certi sulla effettiva entità della popolazione faunistica.

L'obbligo di annotazione presuppone, quindi, che l'animale sia stato realmente abbattuto (nello stesso senso, sentenza n. 291 del 2019), poiché l'esigenza della «massima tempestività dell'annotazione» deve essere sempre correlata «a un evento effettivamente realizzatosi»: ciò in armonia con la finalità stessa dello standard di tutela, che, come dianzi detto, è funzionale a consentire un monitoraggio basato su dati genuini circa la consistenza della popolazione faunistica.

Si deve pertanto escludere che la precisazione, da parte dell'art. 38, comma 8, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, dell'abbattimento come «accertato» determini una diminuzione del livello di protezione stabilito dal legislatore statale, concorrendo, al contrario, a conseguirlo in modo coerente con lo scopo cui è esso preordinato.

Peraltro, la norma regionale denunciata prevede espressamente che l'annotazione debba essere effettuata «subito dopo» l'abbattimento, escludendo così ogni possibilità di differimento dell'obbligo di annotazione rispetto a tale evento, la cui verifica - anche qualora dovesse richiedere uno specifico accertamento dell'effettiva uccisione del capo di fauna - deve, in ogni caso, essere effettuata dal cacciatore immediatamente dopo avere sparato.

5.1.1.- Sulla scorta delle considerazioni che precedono, anche l'ulteriore profilo di censura - che il giudice *a quo* articola con particolare riferimento alle ipotesi in cui, a causa di proibitive condizioni ambientali o per errore, la norma regionale sospettata consentirebbe di omettere l'annotazione degli animali «uccisi ma non rintracciati e/o recuperati» - è infondato.

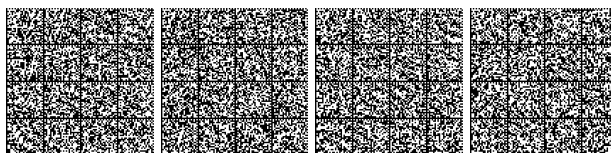
Lo stesso rimettente, infatti, assume l'uccisione della preda, evento della cui realizzazione si ha, quindi, certezza: proprio l'avvenuto abbattimento postulato dal TAR Liguria rende palese come l'obbligo dell'immediata annotazione «debba considerarsi già sorto, così che non sono idonee a farlo venir meno le particolari condizioni di tempo, luce e sparo che impediscano il recupero» (sentenza n. 249 del 2019).

Diversamente da quanto ritenuto dal giudice *a quo*, dunque, l'evidenza, da lui stesso prospettata con riguardo a entrambe le ipotesi formulate, della effettiva uccisione, comporta, in forza della norma regionale, l'obbligo di immediata registrazione sul tesserino venatorio anche nel caso in cui l'esemplare abbattuto non sia stato rinvenuto o recuperato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 7-*bis*, ultimo periodo, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio);





2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 8, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200040

N. 41

*Sentenza 30 gennaio - 6 marzo 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità amministrativa e contabile - Compensazione delle spese processuali - Facoltà del giudice contabile di valutare discrezionalmente, ai fini della compensazione, la sussistenza di altre gravi ed eccezionali ragioni - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, tutela giurisdizionale e giusto processo - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, art. 31, commi 2 e 3, in combinato disposto.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, e 111, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Marta CARTABIA;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 31 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, nel giudizio vertente tra il Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Campania e Romeo Gestioni spa e altri, con ordinanza del 24 gennaio 2019, iscritta al n. 78 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2019.



Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020 il Giudice relatore Aldo Carosi;  
deliberato nella camera di consiglio del 30 gennaio 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 31 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, e 111, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non consente «che il giudice, anche in caso di intervenuto proscioglimento nel merito per mancanza di uno degli elementi indicati dall'art. 31, comma 2, c.g.c., possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle tassativamente indicate dall'art. 31, comma 3, c.g.c.».

Nei commi censurati, l'art. 31 del d.lgs. 174 del 2016 prevede che «[c]on la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa» (comma 2) e che «[i]l giudice può compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, quando vi è soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, ovvero quando definisce il giudizio decidendo soltanto questioni pregiudiziali o preliminari» (comma 3).

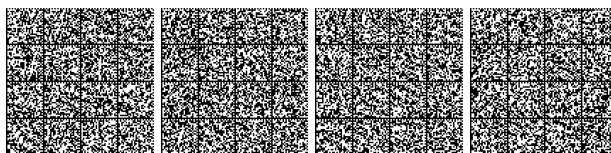
1.1.- Il rimettente, dopo aver illustrato l'evoluzione della disciplina delle spese processuali nei giudizi davanti alla Corte dei conti, assume che la normativa censurata contrasti anzitutto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Eliminando ogni discrezionalità in capo al giudice contabile, comunque chiamato a liquidare le spese processuali a carico dell'amministrazione di appartenenza in caso di proscioglimento, senza la possibilità di ricorrere alla clausola generale delle «gravi ed eccezionali ragioni» per pervenire a una pronuncia di compensazione, totale o parziale, l'art. 31, comma 2, cod. giust. contabile non terrebbe anzitutto conto del rilievo che qualsiasi forma di responsabilità, inclusa quella in esame, dovrebbe sempre presupporre un comportamento latamente censurabile, mentre l'esito del giudizio potrebbe essere condizionato da fattori sopravvenuti o imprevedibili. In tal modo, inoltre, si prescinderebbe dalla considerazione del carattere doveroso dell'azione promossa dal pubblico ministero contabile - organo indipendente e imparziale tenuto a esercitarla ogniqualvolta vi siano elementi sufficienti a sostenere in giudizio la contestazione di responsabilità (art. 69, comma 1, cod. giust. contabile) e non nella prospettiva di certezza della condanna - nonché del margine di discrezionalità inevitabilmente insito nella valutazione dei suoi presupposti. Il regime processuale delle spese finirebbe così per costituire una remora all'esercizio dell'azione di responsabilità, in quanto potenzialmente idonea a tradursi in un esborso per l'amministrazione, ulteriore rispetto al danno altrimenti patito, anche in caso di situazioni oggettivamente dubbie, che imporrebbero un vaglio giurisdizionale.

Tale ultima considerazione ridonderebbe nella violazione del canone del giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.) e del diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24, primo comma, Cost.), in quanto la prospettiva della condanna alle spese di lite anche in qualsiasi situazione del tutto impreveduta e imprevedibile per la parte che agisce costituirebbe una remora ingiustificata all'esercizio dell'azione (si cita la sentenza di questa Corte n. 77 del 2018).

Il vulnus ai citati parametri verrebbe aggravato dalla previsione per cui, fermo il divieto previsto dal comma 2 dell'art. 31 cod. giust. contabile, il successivo comma 3 circoscrive la compensazione delle spese processuali a poche tassative ipotesi, escludendo analoghe situazioni di assoluta incertezza, in fatto o in diritto, che presentino analogo o maggiore gravità ed eccezionalità rispetto a quelle tipizzate dalla norma.

1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente riferisce di essere stato adito dal pubblico ministero nell'esercizio dell'azione di responsabilità, nei confronti della società affidataria della gestione del patrimonio del Comune di Napoli e di due dirigenti dell'ente locale, per la mancata esazione di «canoni di occupazione» relativi a un impianto sportivo di proprietà comunale.



Dopo aver accolto soltanto parzialmente l'eccezione di prescrizione e prosciolto nel merito tutti i convenuti, non ravvisando nella loro condotta - seppur negligente e superficiale e, dunque, tale da giustificare l'esercizio dell'azione di responsabilità - gli estremi della colpa grave, stante l'obiettiva incertezza circa l'effettiva distribuzione delle competenze in materia di gestione degli impianti sportivi nell'ambito del Comune, il giudice *a quo* ha sospeso la decisione solamente in ordine alle spese processuali, sollevando le descritte questioni di legittimità costituzionale.

Esse, a suo avviso, devono necessariamente coinvolgere entrambi i commi censurati, atteso che la declaratoria di incostituzionalità del solo art. 31, comma 2, cod. giust. contabile non permetterebbe la compensazione delle spese processuali in ipotesi diverse da quelle tassativamente indicate nel successivo comma 3 - nella fattispecie insussistenti - mentre la sola caducazione di quest'ultimo, nella parte in cui non la consente per altre gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle previste, non ovvierebbe al divieto contenuto nel comma precedente.

Dunque, considerato il tenore letterale delle disposizioni denunciate e l'impossibilità di interpretarle nel senso di consentire la compensazione delle spese processuali, quest'ultima richiederebbe necessariamente la declaratoria d'incostituzionalità del loro combinato disposto.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo*.

A suo avviso, sia il richiamo operato dall'art. 31, comma 6, cod. giust. contabile, tra gli altri, all'art. 92 del codice di procedura civile - nel contenuto assunto a seguito della sentenza n. 77 del 2018 di questa Corte - sia quello dell'art. 7, comma 2, cod. giust. contabile alle disposizioni del codice di procedura civile espressive di principi generali avrebbero consentito al rimettente la compensazione delle spese di lite in presenza di gravi ed eccezionali ragioni a prescindere dall'invocata declaratoria d'incostituzionalità.

Nel merito, le questioni sollevate non sarebbero fondate, in quanto il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, avrebbe compiuto, in tema di spese processuali, scelte coerenti con il carattere peculiare del giudizio di responsabilità rispetto a quello civile, realizzando un ragionevole temperamento tra la necessità di deterrenza e quella di buon andamento dell'amministrazione, garantendo al pubblico dipendente, che abbia correttamente operato, la rifusione delle spese processuali.

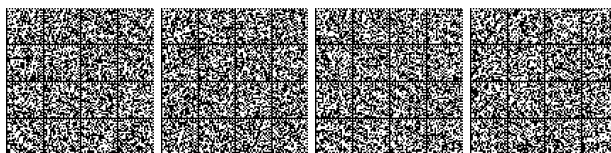
Nessuna rilevanza andrebbe viceversa riconosciuta ai profili psicologici che potrebbero influenzare la scelta del pubblico ministero, chiamato non semplicemente a tutelare l'interesse dell'amministrazione, bensì a perseguire quello generale, svolgendo una funzione obiettiva e neutrale, per cui alla necessità di accertamento della sussistenza di una responsabilità non potrebbe essere d'ostacolo un possibile esito negativo dell'azione.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 31 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, e 111, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non consente «che il giudice, anche in caso di intervenuto proscioglimento nel merito per mancanza di uno degli elementi indicati dall'art. 31, comma 2, c.g.c., possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle tassativamente indicate dall'art. 31, comma 3, c.g.c.».

Nei commi censurati, l'art. 31 del d.lgs. 174 del 2016 prevede che «[c]on la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa» (comma 2) e che «[i]l giudice può compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, quando vi è soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, ovvero quando definisce il giudizio decidendo soltanto questioni pregiudiziali o preliminari» (comma 3).

Ad avviso del rimettente, il combinato disposto di tali disposizioni, impedendo la compensazione delle spese processuali nel giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti anche nel caso di accertata insussistenza dei presupposti della stessa - ossia, di proscioglimento del convenuto nel merito - qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle, tassativamente indicate, che la consentono, violerebbe il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), il canone del giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.) e il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24, primo comma,



Cost.). Ciò in quanto la normativa denunciata: *a)* non terrebbe conto del rilievo che l'esito del giudizio potrebbe essere condizionato da fattori sopravvenuti o imprevedibili; *b)* prescinderebbe dal carattere doveroso dell'azione promossa dal pubblico ministero contabile e dal margine di discrezionalità inevitabilmente insito nella valutazione dei presupposti della responsabilità; *c)* costituirebbe una remora all'esercizio della relativa azione, in quanto potenzialmente idonea a tradursi in un esborso per l'amministrazione, ulteriore rispetto al danno altrimenti patito, anche in caso di situazioni assolutamente incerte, in fatto o in diritto, che presentino analoga o maggiore gravità ed eccezionalità rispetto alle ipotesi tipizzate di possibile compensazione.

2.- Il giudice *a quo* denuncia entrambe le disposizioni in quanto dal loro combinato disposto deriverebbe l'impossibilità di compensare le spese nel giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei conti ogniqualvolta sia accertata l'insussistenza di uno dei presupposti della stessa - nella fattispecie, un grado di colpa inferiore a quella grave - pur in presenza di gravi ed eccezionali ragioni analoghe a quelle tassativamente indicate dall'art. 31, comma 3, cod. giust. contabile.

Il rimettente ritiene che la compensazione delle spese non possa avvenire in virtù del rinvio dell'art. 31, comma 6, cod. giust. contabile all'art. 92, secondo comma, del codice di procedura civile - il quale, a seguito della sentenza n. 77 del 2018 di questa Corte, risulta modificato nel senso «che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni» rispetto a quelle nominativamente indicate - né, più in generale, in virtù di quello dell'art. 7, comma 2, cod. giust. contabile alle disposizioni del codice di procedura civile espressive di principi generali.

I rinvii contenuti nelle disposizioni citate, infatti, operano solo «per quanto non [...] disciplinato», onde il mantenimento dell'effetto impeditivo della compensazione derivante dalle esplicite prescrizioni dei commi 2 e 3 dell'art. 31 cod. giust. contabile.

3.- Ai fini del decidere, si rende opportuno preliminarmente rammentare la genesi delle disposizioni censurate.

L'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), ha delegato il Governo al riordino e alla ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti (comma 1), indicando, tra i principi e i criteri direttivi a cui attenersi nell'esercizio della delega, quello di «adeguare le norme vigenti, anche tramite disposizioni innovative, alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, coordinandole con le norme del codice di procedura civile espressione di principi generali» (comma 2, lettera *a*), in ciò mantenendosi nel solco di quanto già sancito dall'art. 26 del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 (Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti), secondo cui «[n]ei procedimenti contenziosi di competenza della corte dei conti si osservano le norme e i termini della procedura civile in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del presente regolamento».

In attuazione della delega è intervenuto il d.lgs. n. 174 del 2016, il quale, all'art. 31, reca la disciplina delle spese processuali. Essa è effettivamente delineata sul modello del codice di procedura civile, da cui recepisce la regola generale della liquidazione a beneficio della parte vittoriosa (comma 1) - in corrispondenza a quanto disposto dall'art. 91, primo comma, cod. proc. civ. - nonché il generale regime della compensazione (comma 3), analogo a quello di cui all'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., nel dettato anteriore alla sentenza n. 77 del 2018, ma coordinato con le specifiche connotazioni storiche del giudizio contabile (nel cui ambito era esclusa la liquidazione delle spese processuali in ipotesi di definizione del giudizio per questioni preliminari o pregiudiziali - Corte dei conti, sezioni riunite, sentenza 27 giugno 2008, n. 3/2008/QM - ora resa facoltativa). Tale regime si caratterizza ulteriormente, con specifico riferimento al giudizio di responsabilità, per il divieto di compensazione in caso di proscioglimento nel merito (comma 2), frutto dell'ultimo intervento normativo anteriore all'adozione del codice di giustizia contabile, rappresentato dall'art. 17, comma 30-*quinquies*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102.

4.- Tanto premesso, il rimettente vorrebbe estendere al giudizio di responsabilità e, in particolare, al caso di proscioglimento nel merito, la facoltà di compensazione delle spese processuali attualmente prevista per il giudizio civile, invocando per il combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 31 cod. giust. contabile un'addizione analoga a quella che ha riguardato l'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., a seguito della sentenza n. 77 del 2018 di questa Corte, poiché, pur in diverso contesto, si sarebbe in presenza di un *vulnus* ai medesimi parametri costituzionali.

Anzitutto, la citata pronuncia, richiamata per ampi passaggi motivazionali dal rimettente a sostegno delle censure formulate e dell'addizione prospettata, ravvisa l'illegittimità della norma allora denunciata nella mancata considerazione, tra i casi che facoltizzano il giudice a compensare le spese di lite, delle «analoghe ipotesi di sopravvenienze relative a questioni dirimenti e a quelle di assoluta incertezza, che presentino la stessa, o maggiore, gravità di quelle tipiche espressamente previste», le quali assumono «carattere paradigmatico e svolgono una funzione parametrica ed esplicativa della clausola generale» delle altre gravi ed eccezionali ragioni.





Con riferimento alla fattispecie al suo esame, tuttavia, il rimettente si limita a riferire di aver prosciolti i convenuti - oltre che (seppur solo parzialmente e soltanto per due di essi) in accoglimento dell'eccezione di prescrizione - per mancanza del requisito della colpa grave, in considerazione dell'«obiettiva incertezza» circa la distribuzione delle competenze in materia di gestione degli impianti sportivi comunali, pur in presenza di una «certa negligenza e superficialità» in capo ai convenuti medesimi. Nulla dice circa le ragioni per cui tale situazione, che corrisponde a una mera fattispecie di colpa lieve - e, dunque, inidonea a configurare la responsabilità dei convenuti ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), come sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 23 ottobre del 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 - costituisca, alla stregua delle considerazioni svolte nel precedente giurisprudenziale evocato, ragione grave ed eccezionale, assimilabile a quelle di cui all'art. 31, comma 3, cod. giust. contabile, tale da giustificare la compensazione delle spese processuali.

In tal modo, il giudice *a quo* non ha adeguatamente illustrato le ragioni per cui l'addizione invocata condurrebbe, nel caso concreto, quantomeno a valutare una pronuncia di compensazione delle spese di lite, con la conseguenza che le questioni sollevate sono inammissibili sotto il profilo del difetto di motivazione sulla rilevanza (analogamente, ordinanza n. 153 del 2016).

In secondo luogo, mentre la sentenza n. 77 del 2018, attraverso l'addizione operata, estende semplicemente la portata dei casi di compensazione ammessi nel giudizio civile, ovviando alla rigidità della loro tassatività, l'intervento auspicato dal giudice *a quo* avrebbe un'incidenza ben più profonda e correttiva sul regime delle spese processuali nel giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei conti, non limitandosi ad ampliare le ipotesi di deroga al principio *victus victori*, ma facendo altresì venir meno il divieto di compensazione previsto dall'art. 31, comma 2, cod. giust. contabile in caso di proscioglimento nel merito. Considerata l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel dettare norme processuali e, segnatamente, nel regolamentare le spese di lite (*ex multis*, sentenza n. 77 del 2018), tale intervento avrebbe richiesto che il rimettente, rifuggendo da petizioni di principio e dalla traslazione dell'impianto argomentativo relativo alla disciplina del giudizio civile, si confrontasse adeguatamente con le specifiche caratteristiche di quello di responsabilità davanti alla Corte dei conti e con gli elementi che ne giustificano il regime delle spese, onde eventualmente far emergere quell'irragionevolezza che costituisce il limite alla discrezionalità legislativa. Ciò, nella fattispecie, non è avvenuto, con conseguente insufficienza della motivazione addotta a sostegno delle censure.

Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni sollevate sono inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 31 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), nella parte in cui non consente «che il giudice, anche in caso di intervenuto proscioglimento nel merito per mancanza di uno degli elementi indicati dall'art. 31, comma 2, c.g.c., possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle tassativamente indicate dall'art. 31, comma 3, c.g.c.», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, e 111, primo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

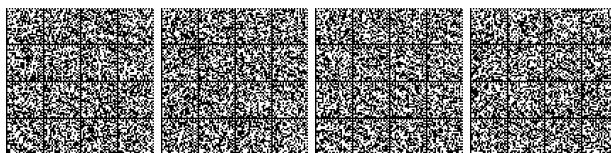
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 42

Ordinanza 11 febbraio - 6 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Revoca della patente di guida anche a seguito di estinzione del reato di cui all'art. 590-bis cod. pen. a seguito di esito positivo della messa alla prova - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 222, comma 2, quarto periodo, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), numero 1), della legge 23 marzo 2016, n. 41.
- Costituzione, art. 3.

## 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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), numero 1), della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274), promosso dal Tribunale ordinario di Verbania nel procedimento penale a carico di S. L., con ordinanza del 14 novembre 2018, iscritta al n. 68 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2019.

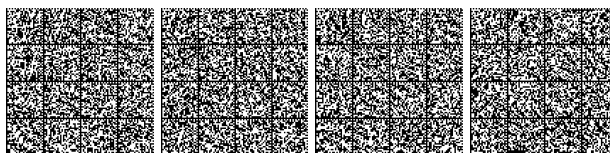
Visto l'atto di costituzione di S. L.;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

udito l'avvocato Ilario Albertella per S. L.;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2020.

Ritenuto che, con ordinanza del 14 novembre 2018, il Giudice del Tribunale ordinario di Verbania ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), numero 1), della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274), «nella parte in cui prevede obbligatoriamente l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida in ipotesi di estinzione del reato di cui all'art. 590-bis c.p. a seguito di esito positivo della sospensione del procedimento con messa alla prova»;



che il rimettente riferisce di procedere nei confronti di una persona imputata del delitto di lesioni personali stradali gravi o gravissime, in relazione a una condotta non aggravata di cui al primo comma dell'art. 590-*bis* del codice penale;

che il difensore dell'imputato ha tempestivamente formulato la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova, producendo attestazione della presentazione della richiesta all'Ufficio di esecuzione penale esterna (UEPE) competente per l'elaborazione del programma, rispetto al quale il pubblico ministero ha formulato parere favorevole;

che, ad avviso del giudice *a quo*, anche «in ipotesi di sospensione del procedimento con messa alla prova con esito positivo, a cui consegue l'estinzione del reato, ai sensi dell'art. 168-*ter* II° comma c.p., il giudice è comunque tenuto all'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie previste dalla legge»;

che, pertanto, sussisterebbe «la rilevanza, nel presente processo, della questione che si prospetta»;

che, infatti, l'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 41 del 2016 ha, tra l'altro, modificato l'art. 222 cod. strada, introducendo, al quarto periodo del comma 2, la previsione dell'applicazione obbligatoria in caso di condanna, anche condizionalmente sospesa, o di applicazione della pena su richiesta delle parti, a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida;

che il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui «in base al combinato disposto con la norma di cui all'art. 168-*ter*, comma 2 c.p.» rende obbligatoria l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida anche nell'ipotesi di estinzione del reato di cui all'art. 590-*bis* cod. pen., per esito positivo della messa alla prova ai sensi dell'art. 464-*septies* cod. proc. pen.;

che la scelta del legislatore si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, di proporzionalità e di uguaglianza in quanto, eliminando la previsione della possibilità di applicare la più tenue sanzione della sospensione della patente di guida, sottopone alla medesima sanzione accessoria, senza possibilità di graduazione, situazioni ontologicamente diverse, quali le lesioni gravi, le lesioni gravissime e l'omicidio colposo, derivanti dalla violazione di norme del codice della strada;

che, in particolare, la lesione dei richiamati principi deriverebbe dalla diversità delle condotte, attestata dalla notevole differenziazione delle sanzioni penali, graduate in funzione del diverso disvalore sociale degli illeciti in rapporto all'evidente, differente, intensità dell'offesa ai beni giuridici della vita e dell'incolumità individuale;

che, con atto del 27 maggio 2019, si è costituito in giudizio l'imputato S. L., chiedendo che la questione sia dichiarata ammissibile e fondata;

che, in particolare, osserva che, anche in caso di sentenza dichiarativa di estinzione del reato, per esito positivo della messa alla prova, il giudice sarebbe chiamato a dare applicazione alla sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, ai sensi della disposizione censurata;

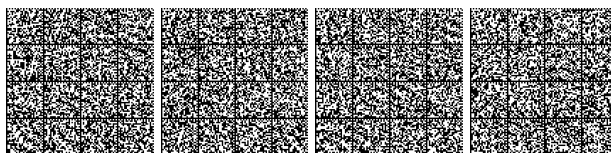
che, richiamando la sentenza di questa Corte n. 88 del 2019, afferma come l'indifferenziato automatismo risulti viepiù irragionevole nel caso di specie.

Considerato che la sollevata questione di legittimità costituzionale - avente ad oggetto l'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), numero 1), della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274), per plurimi motivi, è manifestamente inammissibile;

che, in particolare, il rito speciale in esame, previsto e disciplinato dagli artt. 168-*bis* e seguenti del codice penale e dagli artt. 464-*bis* e seguenti del codice di procedura penale, introdotti, rispettivamente, dall'art. 3, comma 1, e dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), si snoda secondo un articolato procedimento;

che, infatti, ai fini che qui rilevano, l'imputato, ai sensi dell'art. 464-*bis* cod. proc. pen., può chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova mediante la presentazione dell'istanza al giudice, corredata da un programma di trattamento, elaborato d'intesa con l'Ufficio di esecuzione penale esterna (UEPE) oppure, dalla richiesta di elaborazione di un programma di trattamento;

che, secondo quanto previsto dall'art. 464-*quater* cod. proc. pen., alla formulazione della richiesta segue l'effettiva elaborazione del programma di trattamento e, poi, la decisione del giudice in ordine all'idoneità del medesimo;





che la sospensione del procedimento con messa alla prova è disposta con ordinanza soltanto dopo che il giudice abbia ritenuto idoneo il trattamento, in base ai parametri di cui all'art. 133 cod. pen., e abbia ritenuto che l'imputato si asterrà dal commettere altri reati, sempreché non debba pronunciare sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen.;

che il procedimento non può essere sospeso per un periodo superiore a due anni, quando si procede per reati per i quali è prevista una pena detentiva, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, e per un periodo superiore a un anno quando si procede per reati per i quali è prevista la sola pena pecuniaria;

che, infine, decorso il periodo di sospensione del procedimento con messa alla prova, il giudice, ai sensi dell'art. 464-*septies* cod. proc. pen., dichiara con sentenza estinto il reato se, tenuto conto del comportamento dell'imputato e del rispetto delle prescrizioni stabilite, ritiene che la prova abbia avuto esito positivo;

che, nel caso di specie, il rimettente ha sollevato la questione di legittimità costituzionale sulla base della mera richiesta, formulata dall'imputato, di essere ammesso al rito speciale della sospensione del procedimento con messa alla prova;

che, quindi, nel giudizio *a quo*, il rimettente non deve decidere sulla estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, ai sensi dell'art. 464-*septies* cod. proc. pen., non avendo il rimettente neppure emesso l'ordinanza di sospensione del procedimento;

che, dunque, la sentenza di estinzione del reato, per il possibile esito positivo della messa alla prova, cui conseguirebbe, ad avviso del giudice *a quo*, l'applicazione obbligatoria della sanzione accessoria amministrativa della revoca della patente di guida, si presenta come meramente eventuale;

che, pertanto, alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte, la questione è irrilevante e, dunque, inammissibile perché sollevata in via meramente ipotetica e astratta (*ex multis*, sentenza n. 217 del 2019; ordinanze n. 259 del 2016 e n. 96 del 2014);

che, inoltre, il giudice *a quo* muove dal presupposto secondo cui l'art. 168-*ter*, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui dispone che l'estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova «non pregiudica l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, ove previste dalla legge», implichi che il giudice sia comunque tenuto all'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie previste dalla legge;

che sulla base di tale interpretazione della norma censurata, il rimettente ha sollevato la questione di legittimità, nella convinzione di essere obbligato ad applicare, anche in caso di eventuale sentenza di estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, anziché la più tenue sanzione della sospensione della stessa;

che, il rimettente - a prescindere dalla recente sentenza n. 88 del 2019 con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nel presente giudizio, nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., per i reati di cui agli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen., il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sospensione della stessa ai sensi del secondo e terzo periodo del comma 2 dell'art. 222 cod. strada, allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen. - ha ommesso di considerare il quadro normativo e giurisprudenziale in ordine alle conseguenze della dichiarazione di estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova sull'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie;

che, infatti, il giudice *a quo* non si è confrontato con la giurisprudenza di legittimità, secondo la quale la dichiarazione di estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, ai sensi dell'art. 168-*ter* cod. pen., prescindendo dall'accertamento della responsabilità penale, comporta che il giudice non debba applicare la sanzione amministrativa accessoria della revoca o della sospensione della patente di guida, di competenza, invece, del prefetto, ai sensi dell'art. 224, comma 3, cod. strada (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 25 maggio-14 giugno 2017, n. 29796; sezione quarta penale, sentenze 24 novembre-14 dicembre 2016, n. 52868, e 17 settembre-5 ottobre 2015, n. 40069);

che, analogo principio è stato, altresì, affermato con riferimento alla dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 10 maggio-14 giugno 2018, n. 27405);

che, peraltro, anche in riferimento alla pronunzia di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen., la Corte di cassazione, ha statuito che «quando manca una pronunzia di condanna o di proscioglimento, le sanzioni amministrative riprendono la loro autonomia ed entrano nella sfera di competenza dell'amministrazione pubblica» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 febbraio-6 aprile 2016, n. 13681);



che, infine, il rimettente ha, altresì, omissis di considerare il quadro normativo delineato dalle disposizioni di cui agli artt. 221, 224 e 224-ter cod. strada, dalle quali si ricava il riespandersi dell'autonomia della sanzione amministrativa accessoria in caso di estinzione del reato;

che, anche questa Corte, quanto alla natura dell'istituto della messa alla prova, ha affermato che si tratta di «una considerazione della responsabilità dell'imputato», in via incidentale e allo stato degli atti perché l'accertamento definitivo è rimesso all'eventuale prosieguo del giudizio, nel caso di esito negativo della prova (sentenza n. 68 del 2019); e ha, inoltre, precisato che «se è vero che nel procedimento con messa alla prova manca una condanna, è anche vero che correlativamente manca un'attribuzione di colpevolezza: nei confronti dell'imputato e su sua richiesta (non perché è considerato colpevole), in difetto di un formale accertamento di responsabilità, viene disposto un trattamento alternativo alla pena che sarebbe stata applicata nel caso di un'eventuale condanna» (sentenza n. 91 del 2018);

che, dunque, il rimettente ha erroneamente presupposto che l'art. 168-ter, comma 2, cod. pen, si riferisse al giudice e non, piuttosto, all'autorità amministrativa competente a irrogare la sanzione amministrativa accessoria, nei casi previsti dalla legge;

che, quindi, l'omessa ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento ha minato irrimediabilmente l'iter logico argomentativo posto a fondamento della questione di legittimità costituzionale in quanto, se il rimettente avesse considerato le norme del codice della strada e il consolidato orientamento giurisprudenziale di legittimità, in caso di esito positivo della messa alla prova, non avrebbe ritenuto di dover applicare la sanzione amministrativa accessoria, ma avrebbe dovuto investire il prefetto, quale autorità competente a irrogare le sanzioni della sospensione e della revoca della patente di guida, ai sensi degli artt. 218 e 219 cod. strada;

che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, l'omessa considerazione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 59 del 2019, n. 136 del 2018, n. 88 del 2017 e n. 92 del 2015).

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), numero 1), della legge 23 marzo 2016, n. 41, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice del Tribunale ordinario di Verbania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

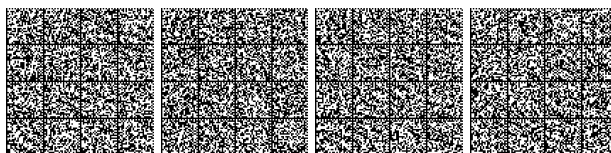
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 43

*Sentenza 29 gennaio - 9 marzo 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Temporaneo inquadramento di personale nell'organico dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoReSTAS) - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Ingresso nei ruoli regionali di nuovo personale mediante iscrizione in una speciale lista ad esaurimento - Violazione del principio di accesso ai pubblici impieghi mediante concorso - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Trasformazione dell'organo di revisione dei conti di due parchi naturali regionali (Gutturu Mannu e Tepilora) da collegiale a monocratico - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nonché del principio del buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Sardegna - Introduzione delle cosiddette tolleranze di cantiere - Applicazione ai casi in cui, in via legislativa o regolamentare, siano individuate "misure minime" - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

**Salute (tutela della) - Norme della Regione Sardegna - Durata delle attestazioni o certificazioni di malattie croniche - Disciplina del periodo minimo di validità - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Progressioni economiche di tipo orizzontale - Retrodatazione degli effetti giuridici della progressione con decorrenza dal 1° gennaio 2018 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio uguaglianza e di quelli dettati in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1, artt. 4, comma 1, lettera *a*), 5, comma 1, lettera *a*), 7, comma 2, 13, 53, 59 e 61.
- Costituzione, artt. 3, 51, primo comma, 97 e 117, commi secondo, lettere *m*), *l*) e *s*), e terzo.

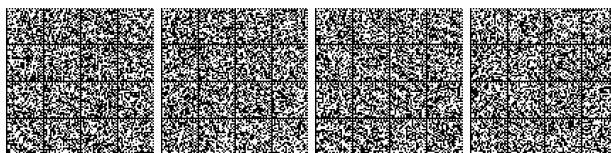
## LA CORTE COSTITUZIONALE

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 degli artt. 4, comma 1, lettera *a*), 5, comma 1, lettera *a*), 7, comma 2, 13, 53, 59 e 61 della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1 (Legge di semplificazione 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-21 marzo 2019, depositato in cancelleria il 25 marzo 2019, iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;  
udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;  
uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sonia Sau per la Regione autonoma della Sardegna;  
deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 49 del reg. ric. 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera *a*), 5, comma 1, lettera *a*), 7, comma 2, 13, 53, 59 e 61 della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1 (Legge di semplificazione 2018).

1.1.- Sono impugnati, anzitutto, gli artt. 4, comma 1, lettera *a*), e 5, comma 1, lettera *a*), della citata legge regionale. Con queste disposizioni sono stati modificati, rispettivamente, l'art. 3, comma 2, lettera *c*), della legge della Regione autonoma della Sardegna 24 ottobre 2014, n. 20 (Istituzione del Parco naturale regionale di Gutturu Mannu), e l'art. 3, comma 2, lettera *c*), della legge della Regione autonoma della Sardegna 24 ottobre 2014, n. 21 (Istituzione del Parco naturale regionale di Tepilora). In entrambi i casi, si interviene sulla composizione dell'organo di revisione dei conti dei due Parchi naturali che, da collegiale, diventa monocratico.

Ciò, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 24 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), rubricato «Organizzazione amministrativa del parco naturale regionale», che prevede l'istituzione, nell'ente parco, di un organo collegiale di revisione dei conti, e non monocratico. L'art. 9 della legge statale espressamente include, tra gli organi dell'ente, «il Collegio dei revisori dei conti» (comma 2, lettera *d*), e stabilisce che quest'ultimo «è nominato con decreto del Ministro del tesoro ed è formato da tre componenti scelti tra funzionari della Ragioneria generale dello Stato ovvero tra iscritti nel ruolo dei revisori ufficiali dei conti. Essi sono designati: due dal Ministro del tesoro, di cui uno in qualità di Presidente del Collegio; uno dalla regione o, d'intesa, dalle regioni interessate» (comma 10, terzo periodo). La modifica introdotta dalle impuginate disposizioni della legge regionale, pertanto, inciderebbe «in maniera palese sull'assetto organizzativo interno dell'ente parco, come predeterminato dal parametro interposto statale», venendosi così a determinare «una illegittima variazione novativa organica con conseguenti riflessi sotto il profilo della regolarità amministrativa dell'Ente parco stesso». Verrebbe in rilievo, secondo il ricorrente, la materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, materia in cui rientrerebbe la disciplina delle aree protette di cui alla già citata legge quadro. La modifica introdotta non rispetterebbe la normativa statale «che fissa criteri generali di tutela validi per tutto il territorio nazionale», incidendo sulla funzionalità dell'organo e determinando, per tale via, anche la violazione dell'art. 97 Cost.

Il ricorrente precisa che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la legislazione regionale sarebbe, pertanto, chiamata ad adeguarsi ai principi fondamentali della materia, quali individuati dalla legge n. 394 del 1991, poiché, nell'ambito delle aree protette, le Regioni possono derogare alla legislazione statale solo determinando maggiori livelli di tutela. Nelle materie di sua competenza, infatti, il legislatore regionale troverebbe un limite negli standard di tutela fissati a livello statale, pur potendo adottare misure che prescrivano livelli di tutela dell'ambiente più elevati. Lo standard minimo uniforme di tutela nazionale sarebbe in particolare rispettato anche con la «predisposizione da parte degli enti gestori delle aree protette di strumenti organizzativi, programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema». Per le aree protette regionali, dove il legislatore statale «ha previsto [...] un quadro normativo meno dettagliato di quello predisposto per le aree naturali protette nazionali», la Regione non potrebbe derogare in peius rispetto alle disposizioni della legge nazionale, neanche con riferimento all'organizzazione dell'ente parco (sono in particolare richiamati gli artt. 22, comma 1, lettera *d*, 23 e 24 della legge n. 394 del 1991).





In definitiva, sebbene la Regione autonoma della Sardegna «goda di competenza legislativa di tipo primario in materia di “ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale”, ai sensi dell’articolo 3, comma 1, lettera *a*), dello Statuto speciale», approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), tale competenza dovrebbe tuttavia attuarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (così l’incipit dell’art. 3 dello statuto reg. Sardegna).

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l’art. 7, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019 (rubricato «Gestione dei terreni da parte dell’Agenzia Forestas»). Con il comma 1 di questa disposizione il legislatore regionale ha previsto il passaggio dei «terreni pubblici del Monte Pascoli di cui alla legge regionale 6 settembre 1976, n. 44 (Riforma dell’assetto agro-pastorale)», per i quali «siano intervenute le scadenze dei contratti di affitto alla data del 31 ottobre 2018», alla gestione dell’Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e l’ambiente della Sardegna (Forestas), la quale «ne acquisisce i terreni, le strutture, le attrezzature presenti». Il comma 2 di questo articolo - impugnato dal Governo - stabilisce quindi che, «[a]l fine di garantire la continuità gestionale dei terreni e delle strutture l’Agenzia Forestas è autorizzata ad inquadrare temporaneamente nel proprio organico il personale impegnato dagli affittuari fino alla data di risoluzione del contratto anche attraverso un percorso triennale di utilizzo, nell’ambito delle risorse disponibili nel proprio bilancio e nel rispetto delle vigenti facoltà assunzionali».

Il ricorrente lamenta che, in tal modo, si avrebbe un inquadramento del personale, all’interno dell’Agenzia Forestas, in conseguenza del suo mero «utilizzo triennale», «in assenza di una procedura selettiva» e «senza uno scrutinio o una valutazione delle esigenze dell’Ente e dell’attività svolta». Ciò si porrebbe in contrasto con l’art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), per cui nel pubblico impiego le assunzioni a tempo determinato potrebbero rispondere solo ad esigenze temporanee ed eccezionali, esigenze non certo individuabili nella finalità di garantire la continuità gestionale dei terreni e delle strutture. Si richiama la competenza esclusiva statale nella materia dell’«ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.) che, in quanto trasversale, escluderebbe la «residua competenza regionale in punto di organizzazione anche per le autonomie speciali», pur a fronte di esplicite statuizioni degli statuti regionali speciali sulla competenza primaria in tema di stato giuridico ed economico del personale. Anche in questo caso, pertanto, non potrebbe giovare alla Regione resistente l’espressa previsione, nel suo statuto speciale (art. 3, comma 1, lettera *a*), della competenza primaria nella materia dell’«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale».

Sarebbe dunque violato il principio di accesso al pubblico impiego per concorso di cui all’articolo 97, quarto comma, Cost. e vi sarebbe contrasto anche con l’articolo 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l’ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile e dai contratti collettivi.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna inoltre l’art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, che introduce un nuovo comma 1-*bis* all’art. 7-*bis* della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative), avente il seguente tenore: «La disposizione di cui al comma 1 si applica anche nei casi in cui le previsioni legislative o regolamentari, comprese le disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari, individuano misure minime».

Il comma 1 dell’art. 7-*bis* citato, quale introdotto dall’art. 4, comma 1, della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio), si riferisce all’istituto delle cosiddette tolleranze edilizie, stabilendo l’inapplicabilità delle disposizioni in materia di parziale difformità che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali.

Con la novella del 2019, il legislatore regionale ha stabilito che le regole in materia di tolleranze edilizie debbano trovare applicazione anche quando altre previsioni di rango legislativo o regolamentare abbiano già prescritto «misure minime». Ne deriverebbe, secondo il ricorrente, la lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione alle «norme cogenti e inderogabili» in tema di regolamentazione delle distanze di cui al decreto del Ministro per i 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 L.



6 agosto 1967, n. 765). La disciplina sulle distanze di cui al d.m. n. 1444 del 1968, adottata ai sensi dell'art. 41-*quies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), è richiamata - precisa il ricorrente - dall'art. 2-*bis* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia).

Il ricorrente sostiene che le deroghe alle distanze minime dovrebbero essere inserite in strumenti urbanistici funzionali a un assetto complessivo e unitario del territorio. La loro legittimità sarebbe, infatti, strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al «governo del territorio». Le norme regionali che, invece, disciplinano le distanze tra edifici per altre finalità risulterebbero invasive della materia «ordinamento civile» (si citano, in particolare, le sentenze di questa Corte n. 232 del 2005 e n. 114 del 2012).

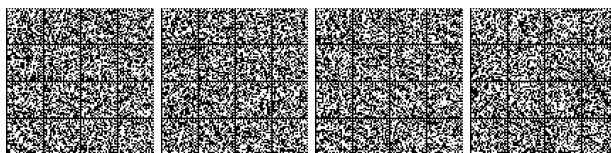
1.4.- Altra disposizione impugnata è l'art. 53 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, rubricato «Durata delle attestazioni o certificazioni di malattie croniche». Essa, secondo il ricorrente, interferirebbe nella materia, di competenza statale esclusiva, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., della individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. L'interferenza deriverebbe, anzitutto, dalla «lacunosa e generica» disposizione di cui al comma 3, che - senza peraltro fare alcun richiamo alle previsioni del decreto legislativo 28 aprile 1998, n. 124 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), né ai regolamenti attuativi - conferisce alla Giunta regionale il compito di individuare le malattie e le condizioni di salute che danno accesso a prestazioni sanitarie, socio-sanitarie o sociali nel territorio regionale. Il ricorrente richiama la giurisprudenza di questa Corte (in particolare, le sentenze n. 282 del 2002 e n. 338 del 2003) in cui il «confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse» sarebbe stato ricondotto nell'ambito dei «principi fondamentali della materia».

Oggetto di censura sono anche i commi 1 e 2 dell'art. 53 citato. Il comma 1 così dispone: «[I]e attestazioni o le certificazioni di malattie croniche o di condizioni di salute necessarie al fine di ottenere prestazioni sanitarie, socio-sanitarie o sociali nel territorio regionale producono effetti sino all'eventuale regressione della malattia o della condizione di salute ad un livello non più compatibile con l'ottenimento della prestazione». Il comma 2 prevede che «[I]eventuale regressione delle malattie o delle condizioni di salute di cui al comma 1 è comunicata dal medico curante alle pubbliche amministrazioni erogatrici della prestazione». Secondo il ricorrente, da questo dettato normativo non apparirebbe chiaro «in che modo il sanitario curante, istituzionalmente deputato ad attestare lo stato di malattia dell'assistito e, quindi, ad approntare diagnosi e prognosi, dovrebbe procedere all'individuazione delle amministrazioni destinatarie della comunicazione in questione». Né, peraltro, sarebbero specificate «le modalità attraverso le quali il medesimo sanitario curante dovrebbe provvedere alla comunicazione alle stesse amministrazioni interessate».

Inoltre, tale normativa - laddove delinea il potere/dovere del medico curante di valutare, prima della scadenza dell'attestato, l'effettivo stato di salute del paziente affetto da malattia cronica - non sarebbe «coerente» con quanto prevede il decreto del Ministro della salute 23 novembre 2012 (Definizione del periodo minimo di validità dell'attestato di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, rilasciato ai sensi del decreto 28 maggio 1999, n. 329), secondo cui l'assistito deve essere sottoposto a una nuova visita medica (finalizzata al rinnovo dell'attestato di esenzione) solo una volta decorso il periodo di validità dell'attestato, ma non prima della scadenza di quest'ultimo. In definitiva, la norma censurata ridurrebbe di fatto, in caso di regressione della malattia, il periodo di validità dell'attestato di esenzione già rilasciato, ma ancora non scaduto.

1.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 59 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, rubricato «Disposizioni in materia di formazione professionale». La norma stabilisce quanto segue: «[i] soggetti ricompresi nell'elenco di cui alla determinazione n. 4578 prot. n. 43229 del 4 ottobre 2018 del Direttore generale dell'Assessorato regionale del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale che, alla data del 15 dicembre 2018, abbiano fatto ricorso al Tribunale amministrativo regionale avverso la medesima determinazione, sono iscritti d'ufficio alla lista speciale ad esaurimento di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *f*) della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3 (legge finanziaria 2008), degli aventi diritto ai sensi dell'articolo 11, comma 4, della legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018)».

Secondo il ricorrente la norma regionale impugnata sarebbe «riconducibile nella categoria delle leggi provvedimento», essendo finalizzata «alla instaurazione di un rapporto di impiego con la regione per una delimitata categoria di soggetti, attraendo alla sfera legislativa quanto è normalmente affidato all'autorità amministrativa». Risulterebbe pertanto violato il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost. Si fa, al riguardo, riferimento alla giurisprudenza costituzionale che, ai fini di valutare il rispetto dei limiti di ragionevolezza e non arbitrarietà, impone per le leggi-provvedimento uno stretto scrutinio di legittimità. Sarebbero, inoltre, violati gli artt. 51, primo comma, e 97, ultimo comma, Cost., poiché si consentirebbe l'instaurazione di un rapporto di impiego con la Regione senza il rispetto della necessaria procedura concorsuale.



1.6.- L'art. 61 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019 (rubricato «Progressioni professionali») è impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri per contrasto con gli artt. 3, 117, commi primo (rectius: terzo) e secondo, lettera l), Cost., «in relazione al Titolo terzo del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165». La norma impugnata stabilisce quanto segue: «[a]l personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i requisiti per le progressioni professionali per l'anno 2018 e non sia transitato nel livello economico superiore, sono riconosciuti gli effetti giuridici della progressione con decorrenza dal 1° gennaio 2018. Tale decorrenza ha valore ai fini del calcolo della permanenza effettiva in servizio nel livello retributivo».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri questa disposizione non preciserebbe «se si tratta di passaggi tra le aree, ovvero di passaggio economico all'interno dell'area». Se il significato dovesse essere inteso nel primo dei due sensi, dovrebbe allora essere garantita - secondo il ricorrente - la procedura transitoria di cui all'art. 22 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a, e 2, lettere b, c, d ed e e 17, comma 1, lettere a, c, e, f, g, h, l, m, n, o, q, r, s e z, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Qualora fosse invece esatta la seconda delle due interpretazioni, il ricorrente sostiene che la retrodatazione introdotta dalla norma censurata «confliggerebbe con gli orientamenti consolidati espressi dall'Aran, dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla Corte dei Conti, che prevedono, come decorrenza, una data non anteriore a quella dell'approvazione della graduatoria o della presa delle funzioni». Per tale via, si avrebbe quindi la violazione sia dei principi di coordinamento della finanza pubblica, di cui alla competenza concorrente prevista all'art. 117, terzo comma, Cost., sia della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, di cui alla competenza statale esclusiva, prevista per la materia dell'ordinamento civile dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Quest'ultimo titolo di competenza statale - si aggiunge - sarebbe violato dalla legge regionale impugnata anche perché questa riconosce gli effetti giuridici delle progressioni de quibus «senza che siano rispettate le disposizioni contenute nel Titolo III del D.lgs. n. 165/2001 citato, relative alla contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale».

Infine, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., «poiché per il personale delle altre Regioni, nella stessa situazione lavorativa, troverebbe applicazione un diverso trattamento contrattuale».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, in persona del proprio Presidente *pro tempore*, chiedendo il rigetto del ricorso e svolgendo, nel merito, proprie considerazioni difensive con riguardo alla prima, alla terza, alla quarta e alla quinta delle questioni sollevate dallo Stato. Nessuna difesa, invece, è stata svolta con riguardo alla seconda e alla quinta questione.

2.1.- Sulla prima questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione osserva che, secondo la giurisprudenza costituzionale, «tutela dell'ambiente» non è da intendersi come «materia» in senso tecnico, ma come valore costituzionalmente protetto, che investirebbe altre competenze regionali, poiché allo Stato spetterebbe solo il compito di fissare standard di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale. La competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non sarebbe dunque incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che attengano alle proprie competenze.

In tale quadro, il parco regionale costituirebbe «tipica espressione dell'autonomia regionale», essendo tra l'altro istituito proprio con legge regionale, ai sensi dell'art. 23 della legge quadro n. 394 del 1991. Le Regioni, pertanto, ben potrebbero istituire tipologie di aree regionali protette con finalità in tutto o in parte diverse da quelle previste dalla legge statale, «purché non venga inciso il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale stabilito dal Legislatore statale». In tale prospettiva, secondo la Regione, le regole sulla composizione dell'organo tecnico-contabile non si riferirebbero ad «aspetti sostanziali catalogabili in termini di “tutela ambientale”» e non sarebbero, quindi, ascrivibili agli «standard minimi di tutela ambientale». Questa conclusione sarebbe avvalorata dal fatto che quello oggetto di modifica è un organo «che non partecipa nemmeno alla definizione delle linee di indirizzo di governo dell'Ente parco e non è coinvolto nelle scelte operative finalizzate alla conservazione e alla valorizzazione delle aree protette». La legge regionale impugnata sarebbe pertanto conforme al disposto dell'art. 24, comma 1, della legge n. 394 del 1991, in cui si stabilisce che, «[i]n relazione alla peculiarità di ciascuna area interessata, ciascun parco naturale regionale prevede, con apposito statuto, una differenziata forma organizzativa» e conferisce allo statuto del parco regionale il compito di indicare «la composizione e i poteri del collegio dei revisori dei conti».

Del resto, osserva la Regione, il modello monocratico dell'organo di revisione contabile «è già ampiamente presente in altri Parchi Regionali». Tale modello non determinerebbe minori livelli di tutela ambientale, anche perché «la configurazione monocratica dell'organo di controllo, determinando un contenimento dei costi della struttura, consente all'Ente Parco di destinare maggiori risorse per gli interventi di tutela ambientale».



2.2.- Sulla terza questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, concernente la norma sulle distanze minime (di cui all'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, che introduce un nuovo comma 1-*bis* all'art. 7-*bis* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985), la Regione resistente eccepisce una «non corretta interpretazione» della norma impugnata, che non autorizzerebbe l'approvazione di un progetto in difformità (ovvero in deroga) alle disposizioni legislative e regolamentari in materia di distanze, ma semplicemente consentirebbe di evitare le sanzioni conseguenti a un abuso per violazione delle distanze previste nel progetto approvato, anche per l'ipotesi in cui nello stesso trovassero applicazione le misure minime previste da leggi o regolamenti, purché la predetta difformità si mantenga entro il limite del 2 per cento. Del resto, soggiunge la resistente, l'impugnata norma «riproduce, anche letteralmente, la disposizione contenuta nell'articolo 34, comma 2-*ter*, del decreto legislativo n. 380 del 2001» e si sarebbe resa necessaria a causa «di alcune difficoltà interpretative e comportamenti disomogenei degli Uffici tecnici delle amministrazioni comunali riscontrati nel territorio regionale».

2.3.- Sulla quarta questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, concernente la durata delle attestazioni e dei certificati di malattie croniche (di cui all'art. 53 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019), la Regione resistente richiama nelle proprie difese il periodo minimo di durata dei certificati e delle attestazioni previsto dal d.m. 23 novembre 2012, evidenziando che la norma impugnata «deve essere interpretata alla luce di quanto in esso disposto e non intesa nel senso di voler derogare al periodo minimo ivi previsto».

2.4.- Sulla sesta questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione resistente precisa che l'impugnato art. 61 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019 «ha ad oggetto progressioni economiche di tipo orizzontale all'interno della categoria/area di appartenenza» e sarebbe volta a «far decorrere i soli effetti giuridici dal 1° gennaio 2018, mentre quelli economici a partire dall'annualità in cui le risorse da destinare al fondo per le progressioni saranno disponibili, ovvero il 2019». In ogni caso, si precisa, l'art. 61 impugnato «verrà attuato nel rispetto del limite di spesa complessiva per il trattamento accessorio in applicazione dei principi generali in materia previsti dalla normativa statale».

3.- Con memoria successivamente depositata, il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alle deduzioni difensive della Regione, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

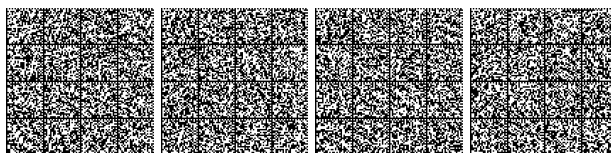
### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 4, comma 1, lettera *a*), 5, comma 1, lettera *a*), 7, comma 2, 13, 53 e 61 della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1 (Legge di semplificazione 2018), deducendo, sotto diversi profili, la violazione delle proprie competenze legislative quali delineate dall'art. 117, commi secondo e terzo, della Costituzione, nonché, per alcune delle norme impuginate, la violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97, quarto comma, Cost. È anche impugnato l'art. 59 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, per violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97, quarto comma, Cost.

2.- Le materie cui afferiscono le disposizioni impuginate sono tra di loro diverse e sono tutte potenzialmente riconducibili ad ambiti di competenza legislativa regionale secondo quanto previsto dalle norme dello Statuto speciale di autonomia approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

2.1.- La possibile inerenza delle varie disposizioni impuginate a materie di competenza statutaria regionale impone un preliminare vaglio di ammissibilità delle questioni sollevate. Questa Corte ha già affermato che dal ricorso, «valutato nel suo complesso», deve desumersi il riferimento ai parametri statutari che, nella materia oggetto della singola questione, possono fondare interventi del legislatore regionale (da ultimo, sentenza n. 16 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto). Dal contesto del ricorso deve dedursi l'impossibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale. Al riguardo, è da ritenersi «sufficiente, ma necessaria, un'indicazione, sia pure sintetica al riguardo, in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso» (sentenze n. 147 del 2019, n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013). In particolare, è ammissibile il ricorso «che non sia sornito degli elementi argomentativi minimi richiesti, che vanno valutati anche in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo» (sentenze n. 153 del 2019 e n. 142 del 2015).

Il ricorso ora esaminato si fonda su argomentazioni che riflettono compiutamente i requisiti indicati dalla giurisprudenza di questa Corte, sia per la radicalità della prospettazione avanzata, sia per la coerente illustrazione delle singole materie ritenute estranee alle attribuzioni riservate alla Regione dallo statuto di autonomia.





Le censure sono state sollevate con riferimento a titoli di competenza statale esclusiva, in alcuni casi espressamente confrontati con la competenza statutaria della Regione resistente e con i relativi limiti. In altri casi, esse sono sostenute da riferimenti alla giurisprudenza di questa Corte che ha ricondotto alla competenza legislativa statale norme di Regioni ad autonomia speciale oggetto di impugnativa (sentenza n. 153 del 2019, punto 2.1. del Considerato in diritto). In tal modo, il ricorrente - con implicito richiamo alla cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - ha dato sufficientemente conto delle condizioni per l'applicazione delle norme di competenza di cui al Titolo V della Parte II della Costituzione nei confronti della Regione ad autonomia speciale, sulla base del raffronto fra il regime della funzione, definito in base allo stesso Titolo V, e la parallela, a sua volta complessiva, disciplina della funzione risultante dallo statuto speciale (sentenza n. 119 del 2019, punto 2 del Considerato in diritto).

Tutte le questioni sono, pertanto, ammissibili e si può passare all'esame del merito.

3.- Con la prima delle questioni promosse, il Presidente del Consiglio dei ministri censura le previsioni della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019 che - con riferimento a due specifici parchi naturali regionali, quello di Gutturu Mannu, istituito con legge della Regione autonoma della Sardegna 24 ottobre 2014, n. 20 (Istituzione del Parco naturale regionale di Gutturu Mannu), e quello di Tepilora, istituito con legge della Regione autonoma della Sardegna 24 ottobre 2014, n. 21 (Istituzione del Parco naturale regionale di Tepilora) - ha trasformato l'organo di revisione dei conti da collegiale a monocratico (artt. 4, comma 1, lettera a, e 5, comma 1, lettera a, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la struttura monocratica confliggerebbe con quanto previsto dalla legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), i cui artt. 9 e 24 prescrivono espressamente la conformazione collegiale, e non monocratica, dell'organo di revisione dei conti e impongono la presenza nel collegio di un membro designato dal Ministro dell'economia e delle finanze. Risulterebbe, pertanto, violata la competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per mancato rispetto dei criteri generali di tutela, stabiliti dalla legge quadro e validi per tutto il territorio nazionale. L'incisione sull'assetto organizzativo dell'ente parco, quale predeterminato dalla norma statale - che costituirebbe espressione di uno standard di tutela dell'ambiente -, avrebbe anche «riflessi» sulla «regolarità ed efficienza dell'attività» dell'ente parco, con conseguente violazione dell'art. 97 Cost.

Nel ricordare che, a norma dello statuto speciale, la Regione autonoma della Sardegna gode di competenza legislativa primaria nella materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», il ricorrente evidenzia che tale competenza deve attuarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 3 statuto reg. Sardegna).

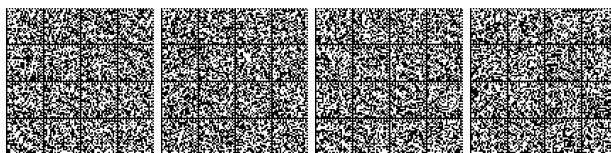
3.1.- La questione non è fondata.

Il parametro di competenza legislativa evocato dal ricorrente non è conferente, poiché - diversamente da quanto sostenuto - la struttura collegiale dell'organo di revisione contabile dell'ente parco, pur se prevista dalla legge quadro n. 394 del 1991, non può essere ricondotta a uno «standard di tutela ambientale» inderogabile da parte delle Regioni.

Come osserva anche il ricorrente, tale legge quadro è stata reiteratamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia, di competenza statale esclusiva, della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (da ultimo, sentenze n. 121 del 2018 e n. 36 e 74 del 2017), in specie laddove, con riguardo alle aree protette - comprensive anche dei parchi regionali (sentenza n. 44 del 2011) - prescrive che gli enti gestori devono dotarsi «di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenze n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 171 del 2012, n. 263 e n. 44 del 2011 e n. 387 del 2008).

Il limite che incontra la legislazione regionale è dunque quello che si evince dalla regolazione statale assunta a «standard inderogabile» di tutela ambientale. Tale non è la previsione, che viene in rilievo nel presente giudizio, secondo cui l'organo di revisione dell'ente parco ha struttura collegiale, con necessaria partecipazione di un componente designato dal Ministro dell'economia e delle finanze (artt. 9 e 24 della legge n. 394 del 1991). Si tratta, a ben vedere, di una previsione che non attinge in modo diretto alla tutela e valorizzazione degli aspetti culturali, paesaggistici e ambientali del territorio, finalità il cui perseguimento costituisce l'aspetto qualificante del titolo di competenza legislativa statale nella materia ambientale (sentenze n. 178 del 2018, n. 193 del 2010 e n. 51 del 2006).

La scelta operata dalla Regione autonoma della Sardegna, con l'istituzione di un organo di revisione dei conti a struttura monocratica, non è tale da compromettere, come sostenuto dal ricorrente con argomenti peraltro apodittici, la funzionalità e l'efficienza dell'ente parco. Ciò induce a ritenere non fondato anche il profilo di censura sollevato con riferimento al principio di «buon andamento dell'amministrazione» di cui all'art. 97 Cost.



4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi impugnato l'art. 7, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019. La disposizione censurata autorizza l'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e l'ambiente della Sardegna (Forestas), al dichiarato fine di «garantire la continuità gestionale dei terreni e delle strutture» che la stessa acquisisce ai sensi del comma 1, «ad inquadrare temporaneamente nel proprio organico il personale impegnato dagli affittuari fino alla data di risoluzione del contratto anche attraverso un percorso triennale di utilizzo, nell'ambito delle risorse disponibili nel proprio bilancio e nel rispetto delle vigenti facoltà assunzionali».

Le censure del ricorrente si riferiscono alla violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e del principio di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso (art. 97, quarto comma, Cost.). Il Presidente del Consiglio dei ministri espresamente richiama la competenza legislativa primaria della Regione autonoma della Sardegna nella materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», quale prevista dall'art. 3, lettera a), dello statuto reg. Sardegna. Egli afferma che, secondo quanto prescritto da quest'ultimo, la competenza legislativa primaria della Regione autonoma deve attuarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 3 statuto reg. Sardegna).

4.1.- La questione è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che, quanto al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, come rivisitato dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), rientra nella materia «ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 175 e n. 160 del 2017).

Con riferimento alla Regione autonoma Sardegna, si deve tener conto della competenza legislativa primaria in tema di «stato giuridico ed economico del personale» di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), dello statuto di autonomia, competenza che, per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata nel «rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (sentenza n. 154 del 2019).

I profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento del personale pubblico privatizzato, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, comportano l'applicabilità, anche per la Regione autonoma della Sardegna, dell'art. 36, comma 2, del t.u. pubblico impiego, nella parte in cui introduce il limite delle «esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale» che devono sussistere per giustificare la stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (sentenza n. 217 del 2012).

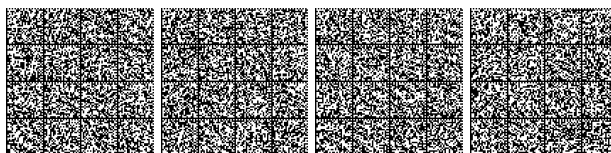
L'assunzione temporanea di personale presso l'Agenzia Forestas, così come previsto dall'art. 7, comma 2, della legge regionale, travalica questo limite. Non vi è certezza circa il carattere temporaneo ed eccezionale delle scelte poste in essere dalla Regione autonoma. Per l'inquadramento dei lavoratori, che si definisce temporaneo, non è invero previsto alcun termine finale certo. Tale termine non può ricavarsi né dal passaggio in cui la norma autorizza l'inquadramento «anche attraverso un percorso triennale di utilizzo», lasciando così spazio alla discrezionalità dell'amministrazione nel calibrare diversamente, dal punto di vista temporale, l'impiego dei lavoratori, né dal riferimento, del tutto generico, che viene compiuto alla «data di risoluzione del contratto».

La natura eccezionale dell'inquadramento non appare confermata dalla finalità che il legislatore regionale individua nell'esigenza di «garantire la continuità gestionale dei terreni e delle strutture», senza che la Regione autonoma offra ragguagli più circostanziati al riguardo.

Pertanto, la previsione dell'assunzione di lavoratori a tempo determinato, di cui all'impugnato art. 7, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, in assenza di adeguati elementi che comprovino la sussistenza di un'effettiva situazione temporanea ed eccezionale, come stabilito dall'art. 36, comma 2, del t.u. pubblico impiego, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

Resta assorbita l'ulteriore censura relativa all'art. 97 Cost..

5.- Oggetto di impugnazione da parte dello Stato è anche l'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, nella parte in cui - mediante l'introduzione di un nuovo comma 1-bis all'art. 7-bis della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative) - introduce l'istituto delle cosiddette tolleranze edilizie di cantiere in tutti i casi in cui «le previsioni legislative o regolamentari, comprese le disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari, individuano misure minime».



Il ricorrente richiama la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., insieme alle norme che regolano le distanze di cui al decreto del Ministro per i 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 L. 6 agosto 1967, n. 765). La lesione di tale competenza sarebbe da individuare nel limite posto alle Regioni per la definizione delle distanze minime tra costruzioni, che può essere derogato soltanto per soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio (si richiama la sentenza di questa Corte n. 232 del 2005). Tali deroghe, aggiunge il ricorrente, devono comunque essere inserite in strumenti urbanistici funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio.

Viene dunque in rilievo un limite di carattere generale per l'esercizio della competenza primaria di cui gode la Regione autonoma della Sardegna nella materia «edilizia ed urbanistica» (art. 3, lettera *f*, dello statuto reg. Sardegna), nel quadro della pretesa riconducibilità della disciplina impugnata a una competenza esclusiva statale, in linea con la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 81 e n. 153 del 2019 e n. 201 del 2018).

#### 5.1.- La questione non è fondata.

La disposizione regionale impugnata si colloca entro la cornice dettata dalla normativa statale in materia di cosiddetta tolleranza di cantiere. La norma cui fare riferimento è l'art. 34, comma 2-ter, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), inserito dall'art. 5, comma 2, lettera *a*), numero 5), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

Nell'affermare che «non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali», il legislatore statale circoscrive l'ambito di applicabilità delle cosiddette tolleranze di cantiere alle sole difformità parziali dal titolo edilizio. Riferisce inoltre tali difformità alle misure progettuali e così include anche l'evenienza che queste ultime coincidano con le misure legali minime.

Pertanto, l'art. 7-bis della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, come modificato dalla norma impugnata dal Governo - laddove prescrive, attraverso il comma 1-bis impugnato, che gli scostamenti del 2 per cento, rispetto alle misure progettuali, non determinano parziale difformità e che tale regola vale anche per le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari - si sottrae alla denunciata violazione della normativa statale evocata, poiché è sostanzialmente ricognitivo delle medesime regole dettate dalla legislazione dello Stato. È alla luce di tale legislazione che si deve interpretare la disposizione censurata.

6.- L'art. 53 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, rubricato «Durata delle attestazioni o certificazioni di malattie croniche», è impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., giacché determinerebbe un'invasione della competenza statale esclusiva nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

In particolare, la norma regionale introdurrebbe una disciplina differenziata, valida per la sola Regione autonoma della Sardegna, con riferimento alla durata del periodo minimo di validità dell'attestato di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e sociali. Tale disposizione sarebbe difforme rispetto a quanto previsto dal decreto legislativo 28 aprile 1998, n. 124 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449) e dai relativi regolamenti attuativi.

Lo Stato rivendica, dunque, un titolo di competenza legislativa incompatibile con quello statutariamente previsto dall'art. 4, lettera *i*), dello statuto reg. Sardegna che include, tra le materie di competenza concorrente, quella dell'«igiene e sanità pubblica».

#### 6.1.- La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

6.2. - Il quadro normativo statale di riferimento, inerente alla partecipazione dell'utente alla spesa sanitaria e alle relative esenzioni, si collega, da un lato, a una diffusa esigenza di razionalizzazione della spesa sanitaria e, dall'altro, all'urgenza di rispondere ai bisogni dei cittadini affetti da particolari patologie.

Nel delegare il Governo all'adozione di una disciplina di riordino della materia, la legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) ha espressamente indicato, tra i principi e i criteri direttivi, il necessario collegamento tra il diritto all'esenzione e il «bisogno di prestazioni sanitarie legate a particolari patologie» (art. 59, comma 50, lettera *d*).



Il d.lgs. n. 124 del 1998 ha quindi stabilito, «[n]ell'ambito dei livelli essenziali di assistenza efficaci, appropriati ed uniformi, garantiti dal Servizio sanitario nazionale alla totalità dei propri assistiti», forme e modalità di partecipazione dell'utenza al costo delle prestazioni sanitarie (artt. 2 e 3). All'art. 5 il decreto delegato ha introdotto forme di esenzione «in relazione a particolari condizioni di malattia», rinviando a successivi decreti del Ministro della sanità quanto all'individuazione delle malattie croniche o invalidanti e delle malattie rare che danno diritto all'esenzione.

Il Ministro della sanità ha adottato il d.m. 28 maggio 1999, n. 329 (Regolamento recante norme di individuazione delle malattie croniche e invalidanti ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. 29 aprile 1998, n. 124), in cui si individuano, con apposito elenco, le malattie croniche e invalidanti che danno diritto all'esenzione. In particolare, si è stabilito che compete all'azienda unità sanitaria locale del luogo di residenza del paziente l'apposita attestazione di esenzione, sulla base di una certificazione medica che viene «rilasciata dai presidi delle aziende unità sanitarie locali, dalle aziende ospedaliere o dagli istituti ed enti di cui all'articolo 4, comma 12, del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modifiche ed integrazioni, o da istituzioni sanitarie pubbliche di Paesi appartenenti all'Unione europea» (art. 4, comma 1). Il Ministro della sanità è anche intervenuto con riferimento alle malattie rare, mediante l'adozione del decreto ministeriale 18 maggio 2001, n. 279 (Regolamento di istituzione della rete nazionale delle malattie rare e di esenzione dalla partecipazione al costo delle relative prestazioni sanitarie, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124).

Con il decreto del Ministro della salute 23 novembre 2012 (Definizione del periodo minimo di validità dell'attestato di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, rilasciato ai sensi del decreto 28 maggio 1999, n. 329), adottato in base all'art. 4, comma 4-*bis*, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35, si è poi stabilita la durata minima dell'attestato di esenzione per ciascuna delle malattie croniche individuate dal d.m. n. 329 del 1999, differenziandola «in relazione alle diverse patologie e alla possibilità di miglioramento, valutata in base alle evidenze scientifiche».

La disciplina statale appena richiamata - laddove prevede che l'esenzione deve essere stabilita «tenuto conto [...] del bisogno di prestazioni sanitarie legate a particolari patologie» (art. 59, comma 50, lettera *d*, della legge n. 449 del 1997) e individua nelle «condizioni di malattia croniche o invalidanti» e nelle «malattie rare» i presupposti che «danno diritto all'esenzione» (art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 124 del 1998) - mette in stretta correlazione questo diritto con l'effettivo insorgere della malattia. A tal fine, lo stato patologico deve essere comprovato da adeguata certificazione medica che va rilasciata, quanto alle malattie croniche, nelle forme e nei modi previsti dal d.m. n. 329 del 1999. Tale certificazione pone il paziente nella condizione di ottenere l'attestato di esenzione, la cui durata minima è definita dal già citato d.m. 23 novembre 2012 e la cui validità è funzionalmente collegata alla titolarità del diritto all'esenzione, quindi all'effettivo bisogno del paziente.

6.3.- L'art. 53 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019 interviene a disciplinare la durata delle attestazioni di esenzione, limitatamente a quelle che si riferiscono alle malattie croniche, come si desume dalla sua rubrica. La disposizione in esame stabilisce al comma 1 che, in caso di regressione della malattia «ad un livello non più compatibile con l'ottenimento della prestazione», l'attestazione di esenzione non produce più effetti. Lo Stato lamenta che, in tal modo, si deroghi alla durata minima dell'attestazione quale stabilita dal d.m. 23 novembre 2012 e si incida sul livello essenziale delle prestazioni sanitarie fissato dalla legge statale tutte le volte in cui, prima della scadenza, si verifichi una regressione della malattia.

Tale assunto non può essere condiviso.

Dalle disposizioni prima citate e dalla *ratio* dell'intera normativa statale si evince chiaramente che al sussistere o meno della malattia si collega il diritto all'esenzione o il venir meno dello stesso al cessare della malattia, anche qualora non sia ancora esaurito il periodo minimo di validità dell'attestato.

La previsione di cui al comma 2 dell'art. 53 della legge regionale impugnata (secondo cui «[l]'eventuale regressione delle malattie o delle condizioni di salute di cui al comma 1 è comunicata dal medico curante alle pubbliche amministrazioni erogatrici della prestazione») deve essere interpretata quale coerente svolgimento della regola di cui al comma precedente. Essa fa riferimento alle medesime modalità di accertamento medico che la legge statale prescrive ai fini dell'attestazione di esenzione e dunque conferma che l'eventuale regressione della malattia deve essere comunque certificata da una delle strutture pubbliche indicate dall'art. 4, comma 1, del d.m. n. 329 del 1999. La stessa struttura deve provvedere a inoltrare il certificato, per i successivi adempimenti, all'amministrazione che ha curato l'emissione dell'attestato di esenzione, cioè alla ASL territorialmente competente.

In modo conforme alla normativa statale, infine, occorre interpretare anche il comma 3 della disposizione impugnata, che onera la Giunta regionale, su proposta dell'assessore competente in materia di sanità, di individuare «le malattie e le condizioni di salute di cui al comma 1, inserendole in un apposito elenco da pubblicarsi sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS)». L'elenco regionale delle malattie e delle condizioni di salute





che fanno sorgere il diritto all'esenzione dai costi delle relative prestazioni sanitarie, non può che essere ricognitivo di quello già esistente a livello statale nel recepire l'individuazione delle malattie croniche e invalidanti che, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 124 del 1998, è contenuta nel d.m. n. 329 del 1999.

La disposizione regionale in esame, così interpretata, si sottrae alle censure di incostituzionalità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

7.- L'art. 59 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, rubricato «Disposizioni in materia di formazione professionale», stabilisce che «[i] soggetti ricompresi nell'elenco di cui alla determinazione n. 4578 prot. n. 43229 del 4 ottobre 2018 del Direttore generale dell'Assessorato regionale del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale che, alla data del 15 dicembre 2018, abbiano fatto ricorso al Tribunale amministrativo regionale avverso la medesima determinazione, sono iscritti d'ufficio alla lista speciale ad esaurimento di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *f*) della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3 (legge finanziaria 2008), degli aventi diritto ai sensi dell'articolo 11, comma 4, della legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018)».

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna tale disposizione per contrasto con gli artt. 3, 51, primo comma, e 97, ultimo comma, Cost., evidenziando il mancato rispetto della procedura concorsuale.

7.1.- La questione è fondata.

La norma impugnata consente l'ingresso nei ruoli della Regione a una ben precisa categoria di soggetti, mediante loro iscrizione, *ex lege*, nella speciale «lista ad esaurimento» che - secondo quanto prevede l'art. 6, comma 1, lettera *f*), della legge della Regione autonoma della Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)» - terrà gli stessi soggetti «a disposizione dell'Amministrazione regionale» (così il citato art. 6 della legge reg. Sardegna n. 3 del 2008).

Questa Corte ha ripetutamente affermato che, secondo quanto prevede l'art. 97, quarto comma, Cost., la selezione concorsuale costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento e imparzialità. La facoltà del legislatore di introdurre deroghe a tale regola, con la previsione di un diverso meccanismo di selezione per il reclutamento del personale pubblico, deve essere delimitata in modo rigoroso alla sola ipotesi in cui esse siano strettamente funzionali al buon andamento dell'amministrazione e sempre che ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (*ex plurimis*, sentenze nn. 5 e 36 del 2020, n. 40 del 2018 e n. 110 del 2017).

Nel caso di specie, la norma impugnata consente l'ingresso nei ruoli regionali di nuovo personale proveniente dall'esterno senza fare riferimento ad alcuna forma di selezione e senza nemmeno richiamare peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 59 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019. Restano assorbite le ulteriori censure relative agli artt. 3 e 51, primo comma, Cost.

8.- L'art. 61 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, rubricato «Progressioni professionali», stabilisce che «[a] personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i requisiti per le progressioni professionali per l'anno 2018 e non sia transitato nel livello economico superiore, sono riconosciuti gli effetti giuridici della progressione con decorrenza dal 1° gennaio 2018. Tale decorrenza ha valore ai fini del calcolo della permanenza effettiva in servizio nel livello retributivo».

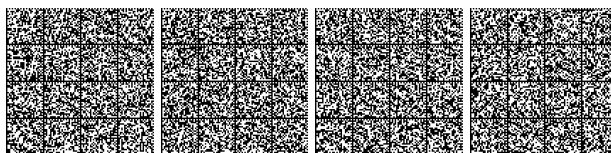
Il Presidente del Consiglio dei ministri invoca gli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera *l*), e primo (rectius: terzo) comma Cost., «in relazione al Titolo terzo del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165», evidenziando la violazione del principio di eguaglianza che deriverebbe, rispetto al personale delle altre Regioni, dall'applicazione di un diverso trattamento contrattuale pur nella medesima situazione lavorativa.

Lo Stato invoca, dunque, la violazione di un parametro di competenza legislativa esclusiva idoneo a conformare, mediante il richiamo alle «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica», la competenza statutaria primaria della Regione autonoma nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 3, lettera *a*, dello statuto reg. Sardegna).

8.1.- La questione non è fondata.

Si deve preliminarmente sgombrare il campo dal dubbio, che lo stesso ricorrente solleva, relativo al fatto che la norma qui impugnata faccia riferimento a progressioni verticali. La difesa della Regione - senza che lo Stato abbia replicato - ha chiarito, richiamando le graduatorie approvate nel 2018, che essa fa invece riferimento a progressioni economiche di tipo orizzontale, all'interno della medesima categoria o area di appartenenza.

Le censure sollevate investono la previsione che fa decorrere gli effetti giuridici delle progressioni dal 2018. Essa contrasterebbe con «gli orientamenti consolidati espressi dall'Aran, dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla Corte dei Conti», da cui si evincerebbe che la decorrenza giuridica delle progressioni non potrebbe essere fissata ad «una data anteriore a quella dell'approvazione della graduatoria o della presa delle funzioni». La non conformità con la disciplina normativa statale è argomentata mediante richiamo alle norme del t.u. pubblico impiego e, in particolare, al necessario rispetto delle procedure previste per lo svolgersi della contrattazione collettiva.



Tale presupposto argomentativo non è fondato.

Il tenore stesso della norma regionale conferma che le progressioni di cui si discute sono state completate in armonia con quanto indicato dal contratto collettivo di lavoro di riferimento. Ai fini del riconoscimento giuridico della progressione, la disposizione impugnata richiede l'avvenuta maturazione dei «requisiti per le progressioni professionali» nel comparto di contrattazione regionale che viene in considerazione, con implicito richiamo, dunque, alla relativa fonte contrattuale collettiva.

Tali progressioni sono caratterizzate da una retrodatazione, poiché gli effetti giuridici decorrono «dal 1° gennaio 2018», quindi da un momento antecedente all'approvazione della graduatoria e, a maggior ragione, dall'effettiva presa di servizio. Questa soluzione non si pone in contrasto con gli «orientamenti consolidati» dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), del Dipartimento della Funzione Pubblica e/o della Corte dei conti, da cui si ricava che «la decorrenza delle progressioni non possa essere anteriore al primo gennaio dell'anno nel quale risulta approvata la graduatoria delle stesse» (così, in particolare, la delibera della Corte dei conti, sez. contr. Calabria, 20 marzo 2018, n. 57, che richiama gli indirizzi dell'ARAN). In termini analoghi si è pronunciata la Ragioneria generale dello Stato (parere prot. n. 49781, del 24 marzo 2017) e la stessa ARAN (nota prot. n. 7086, del 13 settembre 2016).

In definitiva, non si rinvencono, nella norma regionale impugnata, profili di contrasto con il sistema delineato a livello statale, né sussistono diversità tra il trattamento contrattuale applicato in Sardegna e quello di altre Regioni.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1 (Legge di semplificazione 2018);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 59 della legge della reg. Sardegna n. 1 del 2019;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera a), e 5, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, promossa, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lettera l), e primo (rectius: terzo), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

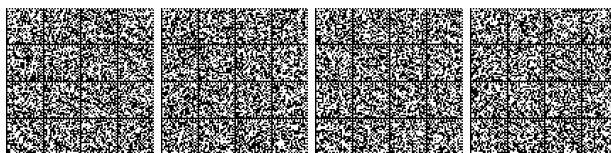
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 44

*Sentenza 28 gennaio - 9 marzo 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Lombardia - Requisiti richiesti per l'accesso ai servizi abitativi pubblici - Residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa sul territorio regionale da almeno cinque anni - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza nonché di uguaglianza sostanziale - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16, art. 22, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, 10, terzo comma e 117, primo 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, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), promosso dal Tribunale ordinario di Milano nel procedimento vertente tra M. K. e altri e la Regione Lombardia, con ordinanza del 22 gennaio 2019, iscritta al n. 71 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della ASGI-Associazione studi giuridici sull'immigrazione e della NAGA-Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti e della Regione Lombardia; udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per la ASGI-Associazione studi giuridici sull'immigrazione e per la NAGA-Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti e Carlo Malinconico per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2020.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 22 gennaio 2019, iscritta al n. 71 del reg. ord. del 2019, il Tribunale ordinario di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi). Tale disposizione stabilisce che «[i] beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti: [...] *b*) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda». Il rittentante è stato adito da M. K., cittadino tunisino, dalla Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) Lombardia e da due associazioni (ASGI-Associazione studi giuridici sull'immigrazione e NAGA-Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti), che hanno convenuto la Regione Lombardia tramite l'azione anti-discriminazione di cui all'art. 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).



I ricorrenti ritenevano che il regolamento regionale 4 agosto 2017, n. 4 (Disciplina della programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e della permanenza nei servizi abitativi pubblici), fra l'altro nella parte in cui prevede il requisito della residenza (o attività lavorativa) quinquennale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (di seguito: *ERP*), costituisse una «discriminazione indiretta in danno degli stranieri, che godono del diritto alla parità di trattamento nell'accesso all'abitazione». Si tratterebbe dei titolari di protezione internazionale, dei soggiornanti di lungo periodo e dei titolari di permesso di soggiorno almeno biennale ai sensi dell'art. 40, comma 6, t.u. immigrazione. Inoltre essi contestavano l'esclusione di M. K. dalle graduatorie ERP, in quanto privo del requisito in questione.

Il giudice *a quo*, dopo aver esaminato le eccezioni preliminari sollevate dalla Regione (respingendo quella di difetto di giurisdizione e di carenza di interesse e accogliendo quella di difetto di legittimazione attiva della CGIL Lombardia), ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale del citato art. 22, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, in riferimento agli artt. 3, 10 e 117, primo comma, della Costituzione (quest'ultimo parametro è invocato per asserita violazione dell'art. 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo).

Il rimettente ha poi verificato la possibilità di «superare» il requisito della residenza (o attività lavorativa) protratta o attraverso la non applicazione della norma regionale, per contrasto con il diritto europeo, o attraverso un'interpretazione adeguatrice.

Sotto il primo profilo, il giudice *a quo* ricorda che una norma europea è direttamente applicabile se è incondizionata, cioè «non necessita di una normativa ulteriore di attuazione», e ritiene che l'art. 11, paragrafo 1, lettera *f*, della direttiva 2003/109/CE, che sancisce il diritto del soggiornante di lungo periodo alla parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali «per l'ottenimento di un alloggio», non abbia efficacia diretta in quanto gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento «ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo, o il familiare per cui questo chiede la prestazione, ha eletto dimora o risiede abitualmente nel suo territorio» (art. 11, par. 2).

Sotto il secondo profilo, il rimettente esclude la possibilità di un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, in virtù della «chiara lettera della legge».

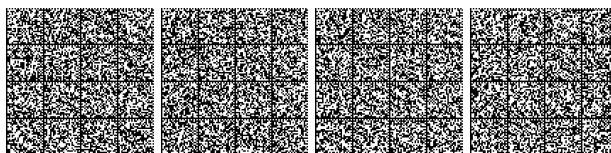
Il giudice *a quo* ha poi illustrato la rilevanza delle questioni sollevate, osservando che l'art. 22, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016 costituisce «l'indefettibile presupposto normativo del regolamento ritenuto discriminatorio ed oggetto del presente giudizio». Con riferimento al ricorso di M.K., il rimettente riferisce che il cittadino straniero risiede in Lombardia dal 2015 e ha chiesto nel settembre 2017 l'assegnazione di un alloggio ERP ma il Comune di Milano ha archiviato la domanda per mancanza del requisito della residenza protratta. Non sarebbe rilevante il fatto che il regolamento censurato nel giudizio *a quo* non fosse ancora vigente al momento del rigetto dell'istanza di M. K., in quanto il requisito della residenza protratta era presente anche nel precedente regolamento.

Con riferimento al ricorso delle due associazioni, il rimettente riferisce che esse hanno proposto l'azione collettiva ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica), al fine di far accertare il carattere discriminatorio del regolamento regionale, nella parte - tra l'altro - relativa al requisito della residenza ultraquinquennale per l'accesso all'ERP. Dunque, sarebbe rilevante la questione di legittimità costituzionale di tale requisito, in generale e con riferimento particolare ai titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria, dei cui interessi le associazioni sarebbero portatrici.

1.1.- Il Tribunale ha poi argomentato la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Il giudice *a quo*, dopo aver ripercorso la giurisprudenza costituzionale relativa alle norme limitative dell'accesso alle prestazioni assistenziali, ha illustrato la violazione dell'art. 3 Cost., sotto tre profili. In primo luogo, «[l]a configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come condizione dirimente per l'accesso ai servizi abitativi pubblici, anche per le famiglie economicamente deboli, si pone [...] in patente contrasto con la vocazione sociale propria dell'esigenza dell'abitazione». Il servizio abitativo pubblico risponde «direttamente a finalità di eguaglianza sostanziale predicata espressamente dall'art. 3, secondo comma Cost.», e il requisito della residenza protratta (considerata unico indice del radicamento territoriale) non avrebbe «alcun ragionevole collegamento con la funzione sociale dei servizi abitativi pubblici».

Vi sarebbe inoltre una violazione del principio di ragionevolezza, non essendoci alcuna correlazione tra la durata della residenza e la situazione di disagio economico: non potrebbe «ragionevolmente presumersi che coloro che vivono nella regione Lombardia da meno di cinque anni soffrano una condizione di disagio minore rispetto a chi vi risieda da più anni». La residenza protratta - che la norma censurata non si limita a riconoscere come fattore di preferenza ma prevede come requisito di accesso al beneficio - sarebbe dunque un elemento di distinzione arbitrario, non correlato alla situazione di bisogno, riferibile alla persona in quanto tale (si richiama la sentenza n. 222 del 2013 di questa Corte).





Infine, mancherebbe una «ragionevole correlazione» tra la residenza protratta e la situazione di «povertà assoluta» e «grave deprivazione materiale» dei nuclei familiari in condizioni di indigenza di cui all'art. 23, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, ai quali pure si applicherebbe il requisito *de quo*.

In relazione al ricorso delle associazioni, il rimettente dubita anche della conformità della norma censurata rispetto all'art. 10, terzo comma, Cost. (oltre che all'art. 3 Cost., per le ragioni già illustrate), per quanto riguarda la categoria dei titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria. Il giudice *a quo* osserva che l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016 si applica anche ai titolari di protezione internazionale e umanitaria e che uno dei requisiti per il riconoscimento di tali status è «l'impossibilità di fare ritorno nel proprio Paese d'origine», con la conseguenza che «[l]a possibilità di accedere al servizio di edilizia residenziale, per tali categorie di persone, non può [...] essere ragionevolmente legata al radicamento sul territorio (né tale radicamento può essere ritenuto rispettoso del principio di proporzionalità)».

Infine, il Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE e, dunque, all'art. 117, primo comma, Cost. L'art. 11, par. 1, dispone che «[i]l soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: [...] f) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio». L'art. 11, par. 2, stabilisce che, «[p]er quanto riguarda le disposizioni del paragrafo 1, lettere b), d), e), f) e g), lo Stato membro interessato può limitare la parità di trattamento ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo, o il familiare per cui questi chiede la prestazione, ha eletto dimora o risiede abitualmente nel suo territorio». Il rimettente rileva che la norma censurata non prevede «soltanto una limitazione per chi “dimora o risiede abitualmente”», ma «impone una preclusione all'accesso, in difetto di un requisito di residenza prolungata (o di attività lavorativa) per ben cinque anni».

Il rimettente richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia che ha accertato il contrasto tra i requisiti di residenza protratta e l'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 (TFUE), sulla libertà di circolazione e soggiorno, e osserva che la norma censurata non perseguirebbe uno scopo legittimo, implicando «l'esclusione tout court di persone bisognose», né rispetterebbe il principio di proporzionalità, in quanto la residenza ultraquinquennale è presupposto di ammissione al beneficio e non criterio di preferenza. Il fatto che la norma *de qua* discrimini anche i cittadini italiani non residenti in Lombardia da più di cinque anni non sarebbe rilevante ai fini della conformità al diritto europeo.

La norma censurata, dunque, determinerebbe «un'irragionevole discriminazione» con riferimento (oltre che ai cittadini europei) agli stranieri soggiornanti di lungo periodo, in violazione dell'art. 11, par. 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE.

Il rimettente ricorda che questa Corte ha già censurato, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 18 e 21 TFUE e all'art. 11, par. 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE, «una norma che annoverava, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, la “residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente”» (sentenza n. 168 del 2014).

L'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016 sarebbe «sovrapponibile» alla fattispecie oggetto della sentenza n. 168 del 2014. Nemmeno il requisito di residenza protratta (o di svolgimento di attività lavorativa) per cinque anni in Lombardia sarebbe giustificabile con l'esigenza «di evitare di assegnare i servizi abitativi pubblici a persone che non hanno un legame sufficientemente stabile con il territorio, atteso che richiedere una residenza di almeno cinque anni si appalesa in contrasto con le finalità della legge sull'edilizia residenziale pubblica e risulta irragionevole e del tutto sproporzionato rispetto allo scopo perseguito (essendo, peraltro, previsto come criterio esclusivo per valutare l'esistenza di un determinato livello di radicamento territoriale)».

2.- Il 4 giugno 2019 si sono costituite nel giudizio di legittimità costituzionale le associazioni ASGI e NAGA, ricorrenti nel giudizio *a quo*.

Le associazioni affermano, in primo luogo, la necessità di riesaminare l'ordinanza n. 32 del 2008 di questa Corte (che fece salva una norma regionale lombarda uguale a quella qui in esame), alla luce sia della giurisprudenza costituzionale successiva sia delle peculiarità del caso odierno. In particolare, le parti ricordano la sentenza n. 168 del 2014, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma regionale che richiedeva otto anni di residenza nella regione per l'accesso all'ERP, e la sentenza n. 166 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità di una norma statale che richiedeva cinque anni di residenza nella regione per fruire di un contributo alla locazione. Vengono inoltre menzionate le sentenze n. 106 e n. 107 del 2018.



Le associazioni forniscono poi dati statistici «a conforto della maggiore incidenza dei requisiti di lungo residenza sugli stranieri rispetto ai cittadini italiani»: sia perché i “nuovi arrivi” sono soprattutto di stranieri sia perché, secondo l’Istituto nazionale di statistica (ISTAT), un terzo delle famiglie straniere vive sotto la soglia di povertà e, dunque, non riesce ad acquistare un immobile (il che aumenta la mobilità). Dunque, «i requisiti di lungo-residenza nella regione» renderebbero «proporzionalmente più difficile l’accesso all’abitazione degli stranieri rispetto agli italiani», con conseguente violazione del principio di «parità di trattamento tra i due gruppi sociali».

Le associazioni poi evidenziano l’irragionevolezza della norma censurata: il requisito della residenza protratta non si giustificerebbe perché «la disponibilità di un alloggio dignitoso si colloca all’inizio del processo di inserimento» sociale dello straniero. Il requisito in questione innescherebbe un «circolo vizioso», in quanto i beneficiari della casa verrebbero selezionati «sulla base di una non provata prospettiva futura di stabilità dei residenti ultraquinquennali, omettendo di considerare che è esattamente il bene in questione che contribuisce in maniera decisiva alla stabilità geografica».

Ancora, le associazioni rilevano che «la rilevanza della “stabilità” non può certo considerarsi [...] comparabile con valori cui l’ordinamento attribuisce il rango di diritti fondamentali, quali quello della parità di trattamento tra italiani e stranieri nel riconoscimento dei diritti sociali primari». L’art. 40, comma 6, del t.u. immigrazione già indicherebbe il requisito idoneo a garantire il radicamento territoriale degli stranieri (permesso almeno biennale e attività lavorativa).

Quanto al requisito alternativo dell’attività lavorativa, le associazioni osservano che, in base al significato letterale della disposizione censurata, essa dev’essere svolta in via continuativa e, dunque, «anche un brevissimo periodo di disoccupazione» sarebbe idoneo ad escludere il diritto all’ERP: eventualità non rara nei settori a bassa qualificazione, caratterizzati da elevata flessibilità, nei quali operano i soggetti maggiormente bisognosi dell’alloggio ERP.

Le associazioni rilevano poi che la residenza protratta costituisce un requisito di accesso all’ERP e non un requisito di preferenza, mentre la valorizzazione del radicamento territoriale potrebbe essere realizzata in sede amministrativa, senza elevare anomale “barriere all’ingresso”.

Infine, le associazioni osservano che l’ordinanza di rimessione conterrebbe «la prospettazione “implicita” di una dichiarazione di incostituzionalità dagli effetti più limitati», cioè riferita ai «nuclei familiari in condizione di indigenza» e alle «famiglie destinatarie dei “servizi abitativi transitori”». I primi sono i nuclei familiari aventi un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) «corrispondente ad una soglia di povertà assoluta e di grave deprivazione materiale», che «accedono ai servizi abitativi pubblici attraverso la presa in carico da parte dei servizi sociali comunali, nell’ambito di programmi volti al recupero dell’autonomia economica e sociale» (art. 23, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016). Per questi soggetti l’alloggio rientrerebbe «nel nucleo dei bisogni primari ed essenziali, [...] non suscettibile di limitazioni di sorta», e sarebbe «strumento per l’avvio di un percorso di inserimento sociale»: per essi, dunque, sarebbe «del tutto illogico» il requisito della residenza ultraquinquennale.

Ancor più illogica sarebbe l’applicazione di tale requisito alle famiglie destinatarie dei «servizi abitativi transitori» di cui all’art. 23, comma 13, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, dal momento che le assegnazioni in questione sono temporanee (durano al massimo due anni) e servono a fronteggiare «situazioni di grave emergenza abitativa»: dunque, mancando la stabilità dell’assegnazione, non si potrebbe porre un requisito di stabilità nella regione.

3.- Il 4 giugno 2019 si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale la Regione Lombardia, resistente nel giudizio *a quo*.

La Regione, dopo aver ripercorso le vicende del giudizio *a quo* e illustrato la disciplina regionale in materia di servizi abitativi, solleva diverse eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate.

In primo luogo, esse sarebbero inammissibili (o manifestamente infondate) in quanto identiche a quelle già dichiarate manifestamente infondate da questa Corte con l’ordinanza n. 32 del 2008.

In secondo luogo, mancherebbe il requisito della rilevanza. Secondo la Regione, l’unica posizione dedotta nel giudizio *a quo* sarebbe la richiesta di alloggio di M. K. e, poiché al momento del rigetto della domanda il regolamento censurato nel giudizio *a quo* non era ancora vigente, nessuna incidenza esso potrebbe avere ai fini del giudizio stesso, così come la legge reg. Lombardia n. 16 del 2016. La Regione dà atto che il giudice *a quo* si è soffermato su tale profilo, precisando che il requisito della residenza protratta era presente anche nel regolamento precedente a quello censurato, ma replica che M. K. avrebbe dovuto impugnare tempestivamente il diniego davanti al TAR e in tale sede sollevare la questione di legittimità costituzionale.



In terzo luogo, la rilevanza mancherebbe anche con riferimento alla posizione soggettiva azionata dallo straniero e dalle associazioni. La Regione rileva che il rimettente avrebbe configurato «una sorta di azione di accertamento avverso una “turbativa regolamentare”»: la censura riguarderebbe direttamente la fonte regolamentare, «come tale sottratta al sindacato di costituzionalità», e la questione di legittimità costituzionale sarebbe posta «in forma principale» nei confronti di essa, con conseguente inammissibilità. Inoltre, «la censura rivolta dalle parti ricorrenti esclusivamente al regolamento avrebbe comportato la pronuncia del difetto di giurisdizione».

In quarto luogo, la rilevanza mancherebbe perché sarebbe «chiaramente superato l’ambito di applicazione» del d. lgs. n. 215 del 2003 (invocato dal rimettente a proposito della legittimazione ad agire delle associazioni), che escluderebbe espressamente le differenze di trattamento basate sulla nazionalità.

In quinto luogo, la Regione osserva che il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), sarebbe «il presupposto della normativa regionale», «in particolare con il novellato articolo 9, comma 1 e comma 12, lettera c)» del d. lgs. n. 286 del 1998, ma «[n]essuna censura è mossa a tale decreto legislativo sotto il profilo di contrasto con il diritto Ue né alla legge regionale per contrasto con la normativa statale»: di qui un’ulteriore ragione di inammissibilità delle questioni.

Infine, secondo la Regione le questioni sarebbero inammissibili in virtù della «competenza esclusiva della Corte di giustizia dell’Ue sull’interpretazione delle fonti del diritto Ue».

3.1.- Nel merito, la Regione afferma l’infondatezza della questione sollevata in riferimento all’art. 3 Cost. La norma censurata non distinguerebbe tra cittadini italiani e non, né darebbe luogo a una discriminazione indiretta. Il requisito della residenza ultraquinquennale servirebbe «a garantire un’adeguata stabilità nell’ambito della regione prima della concessione dell’alloggio» ERP, cioè di un «beneficio di carattere continuativo»; non avrebbe rilievo, dunque, la mancata correlazione tra il requisito *de quo* e la situazione di disagio. La Regione ricorda che questa Corte ha già fatto salva una norma analoga della Regione Lombardia con l’ordinanza n. 32 del 2008, che sarebbe stata ribadita dalla sentenza n. 222 del 2013: esisterebbe dunque un collegamento tra «durata della permanenza in Lombardia [...], la scarsità delle risorse e la finalità della normativa». Secondo la Regione, in base alla giurisprudenza costituzionale sarebbe possibile limitare le prestazioni sociali a chi dimostri il carattere non episodico del proprio soggiorno, nel rispetto del principio di ragionevolezza e al di fuori di situazioni di urgenza. Sarebbero invece inconferenti le pronunce di questa Corte citate nell’ordinanza di rimessione.

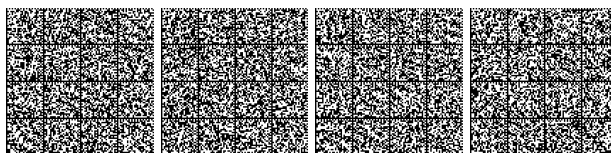
Quanto alla questione relativa alla direttiva 2009/103/CE, la Regione rileva che il requisito della residenza ultraquinquennale va valutato considerando che lo straniero soggiornante di lungo periodo «deve comunque trovarsi in Italia da più di cinque anni, sicché l’obiezione [del rimettente] prova troppo». Sarebbe proprio il principio di proporzionalità a far ritenere che «gli strumenti di assistenza, in considerazione della limitatezza delle risorse disponibili, debbano essere graduati a seconda delle varie esigenze» e che la stabilità nel territorio regionale sia «un criterio senz’altro oggettivo, ragionevole, compatibile con il diritto» europeo. La Regione osserva anche che, in base alla giurisprudenza costituzionale, solo con riferimento alle prestazioni assistenziali essenziali sarebbe precluso distinguere tra cittadini e stranieri.

Infine, quanto alla questione relativa all’art. 10, terzo comma, Cost., la Regione osserva che la norma costituzionale rinvia alla legge per le condizioni del diritto di asilo, il che escluderebbe l’automatica estensione a tali stranieri dell’accesso agli alloggi ERP. La Regione ricorda che, in base al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), i rifugiati hanno diritto allo stesso trattamento del cittadino italiano in materia di accesso all’alloggio e che tale disciplina si applicherebbe «pur in assenza di espressa previsione regionale in merito».

4.- Il 7 gennaio 2020 sia la Regione Lombardia che le associazioni ASGI e NAGA hanno depositato una memoria integrativa, nella quale replicano agli argomenti e alle eccezioni contenuti nell’atto di costituzione di controparte.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Milano dubita della legittimità costituzionale dell’art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi). Tale disposizione stabilisce che «[i] beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti: [...] b) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».



Secondo il giudice *a quo*, tale norma violerebbe: *a*) l'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto «[l]a configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come condizione dirimente per l'accesso ai servizi abitativi pubblici» non avrebbe «alcun ragionevole collegamento con la funzione sociale dei servizi abitativi pubblici»; *b*) l'art. 10, terzo comma, Cost., in quanto la norma censurata si applica anche ai titolari di protezione internazionale e umanitaria, status che presuppone «l'impossibilità di fare ritorno nel proprio Paese d'origine», ragion per cui «[l]a possibilità di accedere al servizio di edilizia residenziale, per tali categorie di persone, non può [...] essere ragionevolmente legata al radicamento sul territorio (né tale radicamento può essere ritenuto rispettoso del principio di proporzionalità)»; *c*) l'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 11, par. 1, della direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in base al quale «[i]l soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: [...] *f*) l'accesso [...] alla procedura per l'ottenimento di un alloggio».

2.- Le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Lombardia sono infondate.

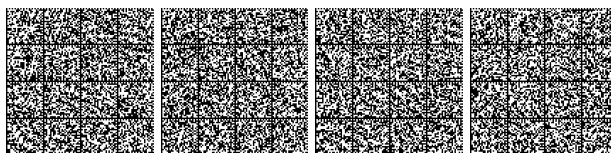
Quanto alla prima - che fa leva sull'affermata identità della questione rispetto a quella già decisa dall'ordinanza n. 32 del 2008 - è pacifico che una precedente dichiarazione di infondatezza non è causa di inammissibilità della questione riproposta ma può, eventualmente, condurre a una dichiarazione di manifesta infondatezza (*ex multis*, sentenze n. 160 del 2019 e n. 99 del 2017).

Con la seconda eccezione la Regione lamenta il difetto di rilevanza derivante dal fatto che, al momento del rigetto della domanda di alloggio di M. K., il regolamento censurato nel giudizio *a quo* (regolamento regionale 4 agosto 2017, n. 4, recante «Disciplina della programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e della permanenza nei servizi abitativi pubblici») non era ancora vigente. In realtà, il giudice *a quo* dà conto in modo plausibile dell'interesse ad agire di M. K., la cui domanda di alloggio era stata archiviata per mancanza del requisito in questione, e sottolinea che, a causa del regolamento regionale n. 4 del 2017 e della norma legislativa censurata, M.K. «non potrebbe accedere ai servizi abitativi pubblici»: da ciò consegue la rilevanza della questione concernente l'art. 22, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016.

La Regione erra poi nell'affermare che l'unica posizione dedotta nel giudizio *a quo* è la richiesta di alloggio di M. K. Il giudizio stesso è stato promosso infatti anche da due associazioni (ASGI e NAGA), che hanno proposto l'azione collettiva prevista all'art. 5 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica), diretta principalmente a far accertare il carattere discriminatorio del regolamento regionale n. 4 del 2017. Il rimettente argomenta dunque in modo plausibile sulla rilevanza - nel giudizio *a quo* - della questione di costituzionalità relativa all'art. 22, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, sottolineando come tale disposizione contempra il requisito di residenza (o occupazione) protratta previsto anche nel regolamento regionale.

Nemmeno la terza eccezione, avente ad oggetto un supposto difetto di rilevanza sotto altri profili, è fondata. In primo luogo non è sostenibile che, come invece afferma la Regione, la questione di costituzionalità sia stata posta in via principale nei confronti di una norma regolamentare. Il giudizio *a quo* aveva ad oggetto il regolamento regionale e, nel corso di esso, il Tribunale ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma che, del regolamento, costituisce la base legislativa e che, per tale ragione, nel giudizio stesso trova applicazione. Il rimettente ha rispettato, dunque, sia il requisito dell'incidentalità, sia il divieto di sottoporre a questa Corte atti regolamentari.

In secondo luogo, il rimettente ha argomentato in modo plausibile sulla propria giurisdizione, respingendo l'eccezione sollevata dalla Regione nel giudizio *a quo*. Nell'ordinanza è citata la sentenza della Cassazione civile, sezioni unite, 30 marzo 2011, n. 7186, in base alla quale le norme che vietano le discriminazioni, affidando al giudice ordinario la tutela processuale del divieto, configurano «una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come “diritto assoluto” in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa». Gli argomenti contenuti in tale pronuncia, sia pure precedente alle novità introdotte dal decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), conservano la loro validità, perché le modifiche apportate da tale decreto non hanno inciso sulle norme in base alle quali l'azione antidiscriminazione è esperibile anche in relazione ad atti amministrativi (art. 3, comma 1, del medesimo decreto, in base al quale il principio di parità di trattamento si applica anche «nel settore pubblico [...] con specifico riferimento alle seguenti aree [...]: *i*) accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio»; art. 4, comma 7, del medesimo decreto, che fa «salva la giurisdizione del giudice amministrativo» solo «per il personale di cui all'arti-





colo 3, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», cioè per il personale in regime di diritto pubblico; art. 44, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», in base al quale l'azione antidiscriminazione si può esercitare anche contro le condotte della pubblica amministrazione). Lo stesso art. 28, comma 5, del d. lgs. n. 150 del 2011 (richiamato dall'art. 4, comma 1 del d.lgs. n. 215 del 2003 e dall'art. 44, comma 2, t.u. immigrazione), del resto, conferma che il giudice ordinario può ordinare anche alla pubblica amministrazione la cessazione della condotta discriminatoria.

Tutto quanto esposto è sufficiente a respingere l'eccezione della Regione, dal momento che, «secondo la giurisprudenza costituzionale, la sussistenza della giurisdizione costituisce un presupposto della legittima instaurazione del processo principale, la cui valutazione è rimessa al giudice *a quo*, rispetto al quale spetta a questa Corte una verifica esterna e strumentale al riscontro della rilevanza della questione» (sentenza n. 52 del 2018; si veda anche, *ex multis*, la sentenza n. 128 del 2019), e dunque solo una valutazione di non implausibilità.

Non è fondata, infine, nemmeno la quarta eccezione, con cui la Regione ha contestato la legittimazione delle due associazioni, ASGI e NAGA, attrici nel giudizio *a quo*. In realtà, il giudice rimettente ha riferito che esse avevano agito ai sensi dell'art. 5 del d. lgs. n. 215 del 2003, in base al quale «[l]e associazioni e gli enti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 sono, altresì, legittimati ad agire ai sensi degli articoli 4 e 4-bis nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione». Motivazione che risulta sufficiente e plausibile, ai fini della verifica della rilevanza delle questioni, considerato anche il fatto che nel giudizio *a quo* la Regione non aveva contestato la legittimazione di ASGI e NAGA, ma solo quella della CGIL Lombardia.

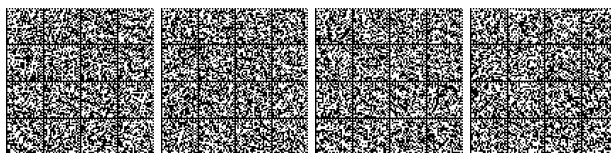
Né si può affermare che le questioni siano *ictu oculi* irrilevanti in applicazione dell'art. 3, comma 2, del d. lgs. n. 215 del 2003 («Il presente decreto legislativo non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità [...]»), che impedirebbe alle associazioni di censurare (come hanno fatto) una discriminazione indiretta degli stranieri, in quanto si tratterebbe di una differenza di trattamento basata sulla nazionalità. Infatti, sulla base di un'interpretazione sistematica delle disposizioni vigenti in materia, la Cassazione ha statuito che «[n]elle discriminazioni collettive in ragione del fattore della nazionalità (D.Lgs. n. 215 del 2003, ex artt. 2 e 4, e art. 43 TU 286/1998) sussiste la legittimazione ad agire in capo alle associazioni ed agli enti previsti nel D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 5» (Cassazione, sezione lavoro, n. 11165 del 2017, ribadita da Cassazione, sezione lavoro, n. 28745 del 2019).

La quinta eccezione - secondo cui il giudice *a quo* avrebbe dovuto censurare anche il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo», in quanto esso sarebbe «il presupposto della normativa regionale» - e la sesta - con cui è invocata la «competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Ue sull'interpretazione delle fonti del diritto Ue» - attengono specificamente alla terza questione sollevata dal rimettente (violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE) e saranno dunque esaminate in seguito, insieme alla questione cui si collegano.

3.- Nel merito, la prima questione - posta con riferimento all'art. 3, primo e secondo comma, Cost. - è fondata.

Come questa Corte ha affermato da lungo tempo e costantemente, il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).

L'edilizia residenziale pubblica è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «“garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi”» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla «“provvisoria di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti”» (sentenza n. 168 del 2014). L'edilizia residenziale pubblica rientra dunque nell'ambito dei «servizi sociali» di cui all'art. 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), e all'art. 128, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).



La stessa legge regionale lombarda censurata, del resto, dispone che il sistema regionale dei servizi abitativi ha il «fine di soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio» (art. 1, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016) e richiama (all'art. 1, comma 3) gli «alloggi sociali» di cui al decreto del Ministero delle Infrastrutture 22 aprile 2008 (Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea).

3.1.- Ciò premesso, si può passare ad esaminare l'art. 22, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, il quale stabilisce che tutti i potenziali beneficiari dell'edilizia residenziale pubblica (di seguito, *ERP*), indicati nella lettera *a*) (cittadini italiani o di uno Stato dell'Unione europea ovvero stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo ai sensi dell'articolo 40, comma 6, t.u. immigrazione), devono soddisfare il seguente requisito: «residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

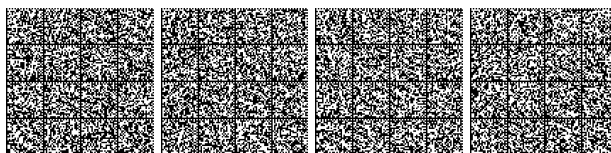
Questa Corte ha più volte affermato che i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (*ex plurimis*, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011). Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento - fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari - è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto.

Nel caso in esame, l'esito di tale verifica conduce a conclusioni di irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio ERP. Se infatti non vi è dubbio che la *ratio* del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione.

Mentre si possono immaginare requisiti di accesso sicuramente coerenti con la funzione - l'esclusione dal servizio, ad esempio, dei soggetti che dispongono già di un proprio alloggio idoneo si pone in linea con la sua *ratio*, che è appunto quella di dotare di un alloggio chi ne è privo - risulta con essa incongrua l'esclusione di coloro che non abbiano risieduto nella regione nei cinque anni precedenti la domanda di alloggio, non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare. Il requisito stesso si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000).

Non è idoneo a superare la descritta incoerenza l'argomento speso dalla Regione a difesa della norma, secondo cui il requisito della residenza protratta per più di cinque anni servirebbe «a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio» di edilizia residenziale pubblica, cioè di un «beneficio di carattere continuativo». La previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il «rischio di instabilità» del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro.

In ogni caso, si deve osservare che lo stesso «radicamento» territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. Data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica, è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. La prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria - e del resto la stessa legge regionale censurata dà rilievo, ai fini della graduatoria, al «periodo di resi-



denza nel comune dove è localizzata l'unità abitativa da assegnare» e alla «durata del periodo di residenza in Regione» (art. 23, comma 10, lettera *d*) - ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica. Questa Corte ha già osservato che, «a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)», con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» (sentenza n. 107 del 2018).

3.2.- Le considerazioni svolte sopra con riferimento al requisito della residenza protratta valgono in larga parte anche per l'altro requisito previsto dalla norma censurata («svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda») in alternativa a quello della residenza ultraquinquennale. Nemmeno la condizione di previa occupazione protratta presenta infatti alcuna ragionevole connessione con la *ratio* dell'ERP. Inoltre, se è vero che l'attuale svolgimento di attività lavorativa nella regione può essere considerato un ragionevole indice di collegamento con il territorio, è innegabile che configurare l'occupazione ultraquinquennale come soglia rigida di accesso significa negare qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, e anzi comporta la sua negazione proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio.

3.3.- In conclusione, l'art. 22, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica.

4.- A seguito dell'accoglimento della prima censura, le questioni poste con riferimento all'art. 10, terzo comma, e all'art. 117, primo comma, Cost. restano assorbite, unitamente alle relative eccezioni di inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), limitatamente alle parole «per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

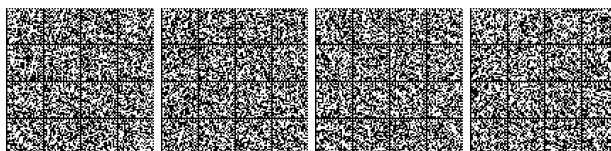
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 45

*Sentenza 29 gennaio - 9 marzo 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Animali - Norme della Regione Molise - Impiego di equidi o altri ungulati nelle manifestazioni storico-culturali - Misure dirette ad assicurare il benessere degli animali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e del benessere animale, di leale collaborazione e degli obblighi convenzionali - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

### 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 della legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-16 aprile 2019, depositato in cancelleria il 12 aprile 2019, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

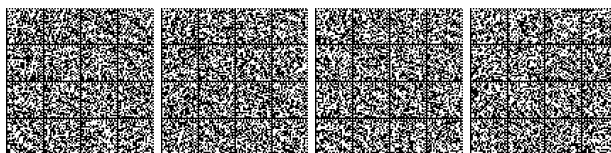
uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Claudia Angiolini e Antonio Galasso per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 9-16 aprile 2019 e depositato il 12 aprile 2019 (reg. ric. n. 50 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale)», in riferimento agli artt. 117, primo e terzo comma, e 118 della Costituzione.

La legge regionale impugnata è costituita da due articoli: l'art. 1 reca «Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 26 marzo 2015, n. 5»; l'art. 2 dispone l'entrata in vigore della legge stessa.





L'art. 1 della legge regionale impugnata introduce nell'art. 2 della legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale) il comma 4-*bis*, secondo cui: «[q]ualora, considerate la lunghezza e le caratteristiche del percorso, non sia possibile o conveniente ricoprire il tracciato di cui al comma 4, deve, comunque, essere assicurato il benessere degli animali con idonea ferratura atta ad attutire i colpi degli zoccoli ed evitare il rischio di scivolamento, e con la previsione del cambio degli animali secondo il regolamento di cui all'articolo 2-*bis*».

Il ricorrente, nel rappresentare che il comma 4 del medesimo art. 2 della citata legge reg. Molise n. 5 del 2015 dispone: «[q]ualora la manifestazione preveda l'impiego di equidi o altri ungulati, il terreno asfaltato o cementato è ricoperto da materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali. [...]», ritiene che la disposizione recata dall'art. 1 della legge impugnata presenti plurimi profili di illegittimità costituzionale.

1.1.- Innanzitutto, ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale viola l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto disattende principi fondamentali in materia di «tutela della salute» e di benessere animale configurati dalle previsioni dell'allegato A dell'ordinanza contingibile e urgente del Ministro della salute del 21 luglio 2011 «concernente la disciplina di manifestazioni popolari, pubbliche o private nelle quali vengono impiegati equidi, al di fuori degli impianti e dei percorsi ufficialmente autorizzati», più volte prorogata e, da ultimo, per un periodo di ulteriori dodici mesi a decorrere dal 29 agosto 2018, giusta ordinanza del 26 luglio 2018, applicabile alle manifestazioni in cui sono coinvolti i cavalli.

Il predetto allegato A della citata ordinanza, recante «Requisiti tecnici e condizioni essenziali per la tutela dell'incolumità pubblica e del benessere degli animali», stabilisce: «a) [i]l tracciato su cui si svolge la manifestazione deve garantire la sicurezza e l'incolumità dei fantini, dei cavalieri e degli equidi nonché delle persone che assistono alla manifestazione. b) Il fondo delle piste o dei campi su cui si svolge la manifestazione deve essere idoneo ad attutire l'impatto degli zoccoli degli equidi ed evitare scivolamenti. [...]» con l'evidente fine, rileva il ricorrente - «da un lato - di proteggere gli animali impiegati dalla dolorosa consunzione degli zoccoli e - dall'altro - di prevenire pericolosi scivolamenti, e ciò dichiaratamente per la tutela della sicurezza e della salute dei fantini, del pubblico e degli equidi».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione regionale impugnata, nel consentire di sostituire l'intervento sul fondo del tracciato previsto nell'allegato A con la ferratura degli zoccoli e il cambio degli animali, viola principi di tutela così configurati dalla menzionata ordinanza contingibile e urgente.

1.2.- Il ricorrente deduce che la disposizione regionale viola, inoltre, gli artt. 117 e 118 Cost. in riferimento al principio di leale collaborazione, in quanto disattende le previsioni dettate dall'art. 8, rubricato «Manifestazioni popolari», dell'«Accordo tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in materia di benessere degli animali da compagnia e pettherapy» del 6 febbraio 2003, recepito con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 febbraio 2003, secondo cui: «[I]e Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano ad autorizzare lo svolgimento di gare di equidi o altri ungulati nel corso di manifestazioni popolari solo nel caso in cui: a) la pista delle corse sia ricoperta da materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali sul terreno asfaltato o cementato; b) il percorso della gara, nel caso di cui alla lettera a), sia circoscritto con adeguate sponde capaci di ridurre il danno agli animali, in caso di caduta, nonché per garantire la sicurezza e l'incolumità delle persone che assistono alle manifestazioni».

La difesa statale assume che il richiamato accordo, «in linea con la giurisprudenza costituzionale, impegna le parti al rispetto di quanto sottoscritto, nel senso che il principio di leale collaborazione richiede che la sottoscrizione di accordi trovi un coerente seguito negli atti normativi successivi (*ex multis* sent. nn. 24/2007 e 58/2007)», e che la disposizione regionale impugnata «non costituisce, tuttavia, un seguito coerente all'Accordo in questione, in quanto consente di sostituire la copertura del fondo con la ferratura ed il cambio degli animali».

1.3.- Da ultimo, il ricorrente afferma che la norma regionale in esame è altresì lesiva dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto contrasta con le previsioni di cui all'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, firmata a Strasburgo il 13 novembre 1987, ratificata e resa esecutiva con legge 4 novembre 2010, n. 201, secondo cui non possono applicarsi trattamenti o procedimenti per elevare il livello naturale delle prestazioni degli animali qualora ciò possa mettere a repentaglio la salute e il benessere degli animali stessi, durante le gare od in ogni altro momento.

Ciò in quanto, ad avviso della difesa statale, la modalità di svolgimento delle manifestazioni in oggetto resa possibile dalla disposizione impugnata non è idonea a prevenire il rischio di scivolamenti e di altri pregiudizi alla salute ed al benessere degli animali, e in tal modo «concretizza la violazione del principio sancito nella suddetta Convenzione europea», con conseguente lesione dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.



2.- La Regione Molise si è costituita in giudizio con atto depositato il 24 maggio 2019, chiedendo di dichiarare inammissibile il ricorso per genericità delle censure e, nel merito, di dichiarare infondate le questioni.

2.1.- Preliminarmente la resistente afferma che «dall'analisi della normativa di riferimento, non sembra che il legislatore regionale abbia perpetrato violazioni tali da provocare censure di illegittimità costituzionale», e deduce che il Presidente del Consiglio dei ministri «formula censure generiche che non rivelano tangibilmente in cosa si traduca il supposto contrasto e non specificano le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale; non basta un'apodittica affermazione di violazione di norme della Costituzione per spiegare e dimostrare l'effettiva presenza dell'ipotizzato contrasto».

2.2.- Nel merito la Regione rappresenta che, nella materia in esame, «l'unica fonte di rango primario è la legge 4 novembre 2010 n. 201, recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia" fatta a Strasburgo il 13 novembre 1987, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno».

In particolare, l'art. 9 della predetta convenzione prevede: al paragrafo 1, che «[g]li animali da compagnia non possono essere utilizzati per pubblicità, spettacoli, esposizioni, competizioni o manifestazione analoghe a meno che: a) l'organizzatore non abbia provveduto a creare le condizioni necessarie per un trattamento di tali animali che sia conforme con i requisiti dell'articolo 4 paragrafo 2 e che b) la loro salute ed il loro benessere non siano messi a repentaglio»; al paragrafo 2, che «[n]essuna sostanza deve essere somministrata ad un animale da compagnia, nessun trattamento deve essergli applicato, né alcun procedimento utilizzato per elevare o diminuire il livello naturale delle sue prestazioni: a) nel corso di competizioni; b) in qualsiasi altro momento, qualora ciò possa mettere a repentaglio la salute ed il benessere dell'animale». Il paragrafo 2 dell'art. 4 stabilisce: «[o]gni persona che tenga un animale da compagnia o se ne occupi, deve provvedere alla sua installazione e fornirgli cure ed attenzione, tenendo conto dei suoi bisogni etologici secondo la sua specie e la sua razza ed in particolare: a) rifornirlo in quantità sufficiente di cibo e di acqua di sua convenienza; b) procurargli adeguate possibilità di esercizio; c) prendere tutti i ragionevoli provvedimenti per impedire che fugga».

Senonché, secondo la resistente, dall'analisi di tali disposizioni, in caso di competizioni e manifestazioni che coinvolgono animali (nella fattispecie, equidi o altri ungulati), «non si evince alcun obbligo di intervenire esclusivamente sul sito ove si svolge l'evento, mediante copertura del percorso della manifestazione con materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali sul terreno asfaltato o cementato».

Assume la Regione che «[a]llo scopo di non mettere a repentaglio la salute ed il benessere dell'animale ed, a fortiori, l'incolumità pubblica in generale è possibile anche utilizzare accorgimenti cautelativi direttamente sugli equidi, mediante ferratura idonea ad attutire i colpi degli zoccoli ed evitare il rischio di scivolamento; ormai esistono in commercio ferrature antiscivolo, estremamente versatili ed adatte per attività su asfalto, pietra e sanpietrini, marmo ed anche terreno sdruciolevole».

In proposito, la difesa regionale afferma che «nella specie, non può non tenersi conto della ricerca tecnologica e dell'applicazione di buone pratiche nello specifico settore, per mezzo delle quali non solo viene favorito il miglioramento delle condizioni dell'animale, ma è possibile anche coniugare le tradizioni plurisecolari con il progresso», e che il rispetto dei principi sanciti nella Convenzione può essere garantito anche tramite particolari accorgimenti sugli animali e deduce che «se lo scopo è quello di evitare, in generale, sofferenze agli animali ed, in particolare, il rischio di scivolamento con potenziale nocimento per gli astanti, esistono soluzioni tecniche in grado di assicurarne il raggiungimento», e che, a tal fine, «la previsione del cambio degli animali ulteriormente preserva gli stessi da stress e garantisce loro salute e benessere, nonché in ultima analisi, sicurezza per la pubblica incolumità».

2.3.- La difesa regionale prosegue affermando che «[l]e altre fonti citate dal ricorrente non possono considerarsi, di per se stesse, adeguato parametro normativo per il vaglio di legittimità costituzionale», e che l'ordinanza del Ministro della salute del 21 luglio 2011, «qualificata "contingibile e urgente", è una fonte di rango secondario, il cui utilizzo, peraltro, deve essere giustificato dalla presenza di un pericolo irreparabile ed imminente per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento».

Secondo la Regione, infatti, «ai sensi dell'art. 32 l. 23 dicembre 1978 n. 833, ai fini della legittimità dell'esercizio dei poteri extra ordinem esercitati in materia di tutela della sanità pubblica, oltre alla verifica dell'esistenza di uno stato di pericolo pendente, occorre il mancato intervento dell'autorità istituzionalmente competente, giustificandosi l'adozione della misura straordinaria solo nelle more dell'intervento di quest'ultima autorità».

Ciò premesso, la resistente deduce che, pur «prescindendo da valutazioni in ordine al possibile uso improprio e reiterato di siffatto strumento normativo da parte dello Stato, l'intervento del legislatore regionale non contrasta con i ben noti principi in tema di benessere degli animali, in quanto mantiene fermo l'obbligo di dotare il fondo delle piste o dei campi su cui si svolge la manifestazione di materiale idoneo ad attutire l'impatto degli zoccoli degli equidi ed evitare scivolamenti (al comma 4 dell'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2015) e si limita a prevedere alternative, pur sempre idonee a tutelare l'animale e a preservare la pubblica incolumità».



La difesa regionale evidenzia poi, che l'ordinanza in esame è stata adottata «nelle more dell'emanazione di un'organica disciplina in materia», laddove «la Regione Molise ha adottato una “disciplina organica”, sicché sono venuti meno i presupposti dell'intervento ministeriale d'urgenza e, quindi, i presupposti per la sua validità. Né sarebbe possibile affermare che l'ordinanza in esame può essere considerata portatrice di norme di indirizzo ai fini dell'esercizio della potestà legislativa della Regione».

Secondo la resistente la scelta compiuta dal legislatore regionale, facoltizzando, in casi eccezionali e comunque documentati, l'utilizzo di una particolare ferratura, «non è avvenuta senza il supporto di particolari cognizioni tecniche e senza tener conto delle nuove tecnologie, innovative nella materia, che ben sono in grado di attuare gli scopi al riguardo perseguiti dal legislatore statale». In tal senso la soluzione contemplata dalla disposizione impugnata, «in alternativa alla previsione originaria (che resta, comunque, l'opzione primaria), rappresenta l'esito di valutazioni attente ed esaustive, finalizzate a dare risposte più adeguate al temperamento dei diversi interessi in gioco, rispetto all'attività ministeriale, che da circa un decennio si limita a reiterare i contenuti della medesima ordinanza, senza provvedere ad aggiornamenti, revisioni, adattamenti».

In proposito, la difesa regionale afferma che «[d]'altra parte, nella stessa attuazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è data facoltà alle Regioni di integrare la disciplina della situazione giuridica oggetto dell'intervento legislativo, nel rispetto dei principi determinati dallo Stato», e che la disposizione in esame non si pone in contrasto con la normativa esistente e con il riparto delle competenze statali, «ma tiene conto dei progressi tecnologici che doverosamente devono essere in grado di combinarsi con le tradizioni, senz'altro per migliorare il benessere animale, ottimizzare la qualità delle prestazioni, potenziare la sicurezza della manifestazione nella sua generalità».

2.4.- Riguardo alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione, la Regione assume che l'accordo del 6 febbraio 2003 «non è, di per sé, adeguato parametro normativo per il vaglio di legittimità costituzionale in specie».

Secondo la difesa regionale, «[g]li accordi stipulati in forza dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (“Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali”) devono limitarsi a coordinare le rispettive attività, nel rispetto del dettato legislativo, senza sostituirsi alla legge e senza poter introdurre un aliquid novi nell'ordinamento positivo».

Nella fattispecie, secondo la resistente, «manca ab origine una disposizione legislativa che esclusivamente prescriva di ricoprire il luogo della manifestazione, asfaltato o cementato, con materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali ed impedisca qualsivoglia deroga», ed afferma che «[i]l rispetto del principio di legalità non può consentire che l'accordo esuli dai limiti e dai contenuti del dettato legislativo di riferimento ed imponga disposizioni che in questo non trovano riferimenti, tantomeno alterare le competenze legislative in materia, privando la regione, nel caso in esame, della competenza riconosciuta».

3.- In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Molise ha depositato copia del regolamento di attuazione della legge reg. n. 5 del 2015.

### *Considerato in diritto*

1.- La legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale)», impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, è composta da due articoli: l'art. 1 (Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 26 marzo 2015, n. 5) e l'art. 2 (Entrata in vigore).

Le censure riguardano l'art. 1, che introduce dopo il comma 4 dell'art. 2 della legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale) - secondo cui «[q]ualora la manifestazione preveda l'impiego di equidi o altri ungulati, il terreno asfaltato o cementato è ricoperto da materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali» - il comma 4-bis. Tale comma dispone: «[q]ualora, considerate la lunghezza e le caratteristiche del percorso, non sia possibile o conveniente ricoprire il tracciato di cui al comma 4, deve, comunque, essere assicurato il benessere degli animali con idonea ferratura atta ad attutire i colpi degli zoccoli ed evitare il rischio di scivolamento, e con la previsione del cambio degli animali secondo il regolamento di cui all'articolo 2-bis».

1.1.- Ad avviso del ricorrente, la previsione dell'art. 1 della legge regionale impugnata presenta diversi profili di illegittimità costituzionale.



Innanzitutto, la disposizione regionale comporterebbe una lesione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto disattenderebbe i principi fondamentali in materia di «tutela della salute» e di benessere animale, posti dalla ordinanza contingibile e urgente del Ministro della salute del 21 luglio 2011 - il cui termine di validità è stato ulteriormente prorogato con ordinanza 26 luglio 2018 - che nell'allegato A, recante «Requisiti tecnici e condizioni essenziali per la tutela dell'incolumità pubblica e del benessere degli animali», prevede: «a) [i]l tracciato su cui si svolge la manifestazione deve garantire la sicurezza e l'incolumità dei fantini, dei cavalieri e degli equidi nonché delle persone che assistono alla manifestazione. b) Il fondo delle piste o dei campi su cui si svolge la manifestazione deve essere idoneo ad attutire l'impatto degli zoccoli degli equidi ed evitare scivolamenti».

Il ricorrente ritiene che «[l]a norma regionale - in quanto consente di sostituire l'intervento sul fondo del tracciato previsto nell'Allegato A all'ordinanza contingibile e urgente del 21.7.11 con la ferratura degli zoccoli e il cambio degli animali - introduce una deroga non consentita ai principi sanciti dalla normativa statale in violazione dell'art. 117 comma 3 Cost.».

L'art. 1 della legge regionale impugnata violerebbe, altresì, il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 117 e 118 Cost., ponendosi in contrasto con le previsioni dell'art. 8 (Manifestazioni popolari) inserito nell'«Accordo tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in materia di benessere degli animali da compagnia e pettherapy» del 6 febbraio 2003, recepito con il decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 2003, secondo cui: «[l]e Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano ad autorizzare lo svolgimento di gare di equidi o altri ungulati nel corso di manifestazioni popolari solo nel caso in cui: a) la pista delle corse sia ricoperta da materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali sul terreno asfaltato o cementato; b) il percorso della gara, nel caso di cui alla lettera a), sia circoscritto con adeguate sponde capaci di ridurre il danno agli animali, in caso di caduta, nonché per garantire la sicurezza e l'incolumità delle persone che assistono alle manifestazioni».

Da ultimo, il ricorrente deduce che la disposizione prevista dall'art. 1 della legge regionale impugnata sarebbe lesiva anche dell'art. 117, primo comma, Cost., disattendendo le previsioni dell'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, firmata a Strasburgo il 13 novembre 1987, ratificata e resa esecutiva con legge 4 novembre 2010, n. 201, nella parte in cui stabilisce che non possono applicarsi trattamenti o procedimenti per elevare il livello naturale delle prestazioni degli animali qualora ciò possa mettere a repentaglio la salute e il benessere degli animali stessi, durante le gare od in ogni altro momento.

2.- La Regione Molise si è costituita in giudizio eccependo l'inammissibilità del ricorso per genericità delle censure e, nel merito, chiedendone il rigetto in quanto infondato.

3.- Preliminarmente, va disattesa la cennata eccezione di inammissibilità del ricorso.

Il ricorrente, seppur in modo estremamente sintetico, fornisce elementi idonei a comprendere le ragioni delle censure svolte in riferimento a ciascuno dei profili di illegittimità dedotti nei confronti della legge regionale impugnata, ovvero, più propriamente, nei confronti dell'art. 1 in cui si sostanzia il suo contenuto precettivo.

4.- Nel merito il ricorso non è fondato.

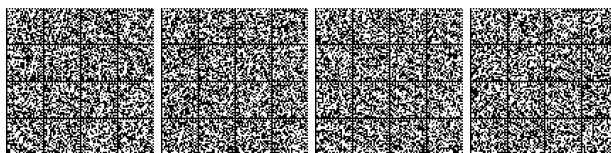
4.1.- La disposizione dettata dall'art. 1 della legge regionale impugnata, che interviene in materia di svolgimento di manifestazioni popolari della Regione Molise in cui siano impiegati equidi o altri ungulati, pone il tema del temperamento fra esigenze di tutela del benessere degli animali impiegati, nella specie equidi e bovini, con l'interesse allo svolgimento delle manifestazioni tradizionali, che rivestono valore storico-culturale.

Sul piano generale tale problematica è venuta in evidenza a seguito del verificarsi di incidenti in manifestazioni tradizionali consistenti in corse tra equidi, che hanno messo a repentaglio la salute e l'integrità degli animali impiegati e, al contempo, quelle dei fantini e degli spettatori.

Da qui l'esigenza di adottare misure volte a eliminare o quantomeno ridurre i rischi connessi allo svolgimento di tali manifestazioni, anche per i correlati profili di ordine pubblico, intervenendo innanzitutto sul fondo della pista e sul percorso di gara.

Un primo intervento si è avuto con le ricordate previsioni dell'accordo del 6 febbraio 2003, concernenti la copertura del fondo delle piste con materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali, oltre che con quelle relative alla delimitazione del percorso di gara con sponde adeguate per ridurre il danno degli animali in caso di caduta nonché per garantire sicurezza e incolumità del pubblico.

Tuttavia, in base alla motivazione che non tutte le Regioni avevano attuato quanto così previsto dall'art. 8 dell'accordo, il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha adottato il 21 luglio 2009 una ordinanza contingibile e urgente «concernente la disciplina di manifestazioni popolari pubbliche o private nelle quali vengono impiegati





equidi, al di fuori degli impianti e dei percorsi ufficialmente autorizzati». L'allegato A dell'ordinanza, nel dettare requisiti tecnici e condizioni essenziali per la tutela dell'incolumità pubblica e per il benessere degli animali, ha stabilito in particolare che «*b*) [i]l fondo delle piste o dei campi su cui si svolge la manifestazione deve essere idoneo ad attutire l'impatto degli zoccoli degli equidi ed evitare gli scivolamenti».

Attesa la perdurante inosservanza delle suddette prescrizioni, il 21 luglio 2011, il Ministro della salute ha emanato, ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), una nuova ordinanza sostitutiva della precedente del 21 luglio 2009, motivata dalla necessità, «nelle more dell'emanazione di un'organica disciplina in materia, di reiterare le misure di tutela della salute e del benessere degli equidi impegnati in manifestazioni popolari, pubbliche o private, che si svolgono al di fuori degli impianti e dei percorsi ufficialmente autorizzati, integrandole con le ulteriori misure rivelatesi necessarie alla luce dell'esperienza maturata durante il biennio di vigenza dell'o.m. 21 luglio 2009».

Tale nuova ordinanza replica le ricordate misure dettate alla lettera *b*) dell'allegato A della precedente ordinanza.

A sua volta l'ordinanza del 2011 è stata prorogata da quelle adottate il 4 settembre 2013, il 7 agosto 2014, il 3 agosto 2015, il 3 agosto 2016, il 1° agosto 2017, nonché dall'ordinanza 26 luglio 2018 richiamata dal ricorrente, e, da ultimo, con ordinanza 1° agosto 2019, per ulteriori dodici mesi.

Risulta, dunque, evidente la stretta connessione funzionale tra le previsioni dell'accordo del 2003 e le ricordate misure dettate dalle ordinanze contingibili e urgenti così reiterate nel tempo.

Nello stesso preambolo dell'ordinanza del 26 luglio 2018 si afferma, difatti, che «talune regioni non hanno ancora dato piena attuazione a quanto previsto dall'art. 8 del citato Accordo 6 febbraio 2003 e che, pertanto, atteso il ripetersi, nelle manifestazioni non regolamentate, del verificarsi di incidenti che mettono a repentaglio la salute e l'integrità fisica degli animali nonché l'incolumità dei fantini e degli spettatori presenti, è opportuno mantenere le misure già previste a carattere generale a tutela della salute e dell'incolumità pubblica nonché della salute e del benessere degli equidi impiegati nelle manifestazioni popolari [...]».

Le misure disposte dall'art. 8 dell'accordo e nell'allegato A delle ordinanze costituiscono, dunque, interventi di carattere transitorio destinati, dichiaratamente, a operare «nelle more dell'emanazione di un'organica disciplina in materia», al fine di fronteggiare le perduranti criticità per la sicurezza degli animali, ma, al contempo, dei fantini e degli spettatori, che si verificano nel corso di tali manifestazioni; misure che presentano altresì una forte correlazione con esigenze di tutela della pubblica incolumità.

Tuttavia, nonostante il lungo tempo decorso, una tale organica disciplina legislativa statale non è stata emanata, né le misure previste dall'accordo e dall'ordinanza hanno comunque trovato trasposizione in una fonte normativa primaria.

4.2.- Nella perdurante assenza di un intervento normativo statale, la Regione Molise ha adottato la legge n. 5 del 2015, che contiene una compiuta disciplina delle manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale, di cui di seguito si richiamano i tratti salienti, in quanto utili alla definizione delle odierne questioni di legittimità.

L'art. 1 della predetta legge regionale prevede l'istituzione di un elenco regionale delle manifestazioni popolari a carattere storico-culturale, che si svolgono nel territorio molisano, nelle quali è previsto l'impiego di animali, e stabilisce che «[a] tale elenco la Giunta regionale iscrive di diritto tutte le manifestazioni in corso da almeno dieci anni e che rientrano nella nozione di patrimonio immateriale, ai sensi della Convenzione UNESCO».

Il comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 5 del 2015 prevede, poi, che l'iscrizione nell'elenco di cui al comma 1 costituisce autorizzazione regionale agli effetti dell'art. 19-ter, secondo periodo, delle disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale, come integrate dall'art. 3, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 189 (Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate). Tale articolo stabilisce che le disposizioni del Titolo IX-bis del Libro II del codice penale, recante «Dei delitti contro il sentimento per gli animali», come novellate dalla stessa legge n. 189 del 2004, non trovano applicazione «alle manifestazioni storiche e culturali autorizzate dalla regione competente».

Il successivo art. 2, rubricato «Manifestazioni storico-culturali», costituisce il cuore del provvedimento, dettando specifiche disposizioni per lo svolgimento delle manifestazioni iscritte nel predetto elenco, in cui sia previsto l'impiego di equidi o di altri ungulati.

In particolare i commi 3 e 4 replicano sostanzialmente le ricordate misure tecniche previste dall'accordo del 2003 e dall'allegato A delle ricordate ordinanze contingibili e urgenti.

Va, altresì, menzionato l'art. 3 della legge regionale in esame, in quanto prevede l'istituzione di un Osservatorio regionale per il benessere animale con il compito di «monitorare ed incentivare le buone pratiche nella cura degli animali coinvolti in: *a*) attività cerimoniali e festive; *b*) nei contesti agonistico-sportivi a livello regionale, nelle attività di equidi e agrituristiche».



4.3.- In tale contesto interviene la legge reg. Molise n. 1 del 2019 oggetto del ricorso, apportando la ricordata integrazione alla legge regionale n. 5 del 2015.

La censurata previsione dettata dal comma 4-*bis* dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 5 del 2015, introdotto dall'art. 1 della legge regionale impugnata, ha la chiara funzione di adeguare le misure di protezione, previste dal menzionato comma 4 dell'art. 2 della medesima legge regionale n. 5 del 2015, alle specifiche caratteristiche, per lunghezza e tipologia di fondi, del percorso di talune manifestazioni popolari di antica origine e tradizione. Tra queste, in particolare, quelle tipiche del basso Molise denominate "Carresi", che consistono in corse di carri trainati da buoi, accompagnati da cavalli montati da fantini, che hanno luogo nei Comuni di San Martino in Pensilis, Ururi e Portocanone, e che si svolgono su lunghi e articolati percorsi.

A sua volta la disposizione regionale impugnata va letta congiuntamente alle disposizioni dell'art. 4 del regolamento di attuazione della legge reg. Molise n. 5 del 2015, adottato dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 2-*bis* della stessa legge regionale con deliberazione assunta il 19 aprile 2019, in quanto ne costituiscono completamento ed esplicazione in chiave tecnica e operativa.

L'art. 4 del regolamento, difatti, stabilisce che «1.[q]ualora si verifichi l'ipotesi di cui al comma 4-*bis*, dell'art. 2, della legge regionale n. 5/2015, il benessere animale degli equidi o altri ungulati impiegati nella manifestazione dovrà essere assicurato con modalità di ferratura (alluminio tenero, poliuretano, mista) atta ad attutire l'impatto degli zoccoli ed evitare il rischio di scivolamenti o cadute o altri tipi di sollecitazioni o danni a carico degli animali stessi. Tra le possibili modalità di ferratura si annoverano in maniera esemplificativa, ma non esaustiva: quelle in lega di alluminio e materiali plastici (poliuretano), anima in alluminio e poliuretano, anima in acciaio e rivestimento in gomma (caucciù), alluminio fresato e inserti ammortizzanti in poliuretano (gomma in punta e sui talloni), ferrature interamente in materiale plastico (poliuretano), ferri "Footall" in poliuretano, o ogni altro accorgimento tecnologico adatto alle finalità di cui al presente articolo. 2. Nella medesima ipotesi contemplata al comma precedente, per limitare lo sforzo degli animali, si potrà prevedere altresì il cambio e la sostituzione degli equidi o degli altri ungulati impiegati nella manifestazione anche al fine di non causare un eccessivo stress agonistico agli animali medesimi. 3. Per assicurare il benessere degli animali il percorso della manifestazione potrà subire modificazioni secondo le procedure stabilite negli statuti comunali o nelle altre fonti che ne hanno previsto l'individuazione».

Il rilievo che le "Carresi" assumono nel contesto normativo in esame è poi evidenziato dalle disposizioni dell'art. 5 dello stesso regolamento, secondo cui alle manifestazioni popolari denominate "Carresi" o "Corse dei carri" che si svolgono ogni anno nei tre sopra citati Comuni «a garanzia del benessere e della salute degli animali impiegati, si applicano i Disciplinari della "Corsa dei carri" approvati dai rispettivi Consigli Comunali».

4.4.- Il ricostruito quadro normativo conduce a ritenere persuasivi gli argomenti proposti dalla Regione resistente per contestare le deduzioni del ricorrente in ordine ai profili di legittimità costituzionale riferiti alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., concernente la competenza statale in materia di «tutela della salute» e degli artt. 117 e 118 Cost., con riguardo alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione.

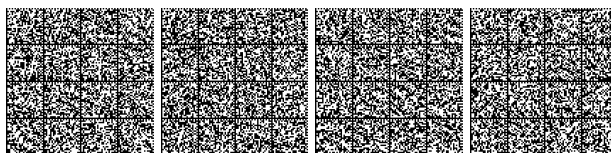
Le misure contenute nell'accordo Stato-Regioni del 2003 e nelle ordinanze contingibili e urgenti in precedenza ricordate, che le ripropongono, hanno adempiuto, e continuano ad adempiere, a una funzione suppletiva, in attesa della adozione di un intervento legislativo idoneo a fissare principi fondamentali riferiti allo specifico aspetto in esame relativo alla materia «tutela della salute».

Nella perdurante assenza di tale fonte primaria statale le misure così previste continuano ad operare, ove permangono, in alcuni contesti regionali, le condizioni che ne abbiano motivato l'adozione, ovvero la mancata attuazione di quanto previsto dall'art. 8 del citato Accordo Stato-Regioni.

Nel caso in esame, invece, la Regione Molise ha adottato con propria legge reg. n. 5 del 2015 una articolata disciplina della materia in oggetto, non implausibilmente ispirata al temperamento fra manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale.

Tale organica disciplina risponde alle finalità perseguite in via "suppletiva" e temporanea dalle ricordate e ormai risalenti misure previste sia dall'accordo, sia dalle ordinanze citati, anche tenendo conto dell'evoluzione tecnica.

A tal fine, con specifico riferimento agli interventi sul fondo del tracciato delle manifestazioni, l'art. 2, comma 4, della legge reg. Molise n. 5 del 2015 ripropone come prioritarie le misure di copertura con materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli e ad evitare rischi di scivolamento. Solo ove, in considerazione della lunghezza e delle peculiari caratteristiche del percorso, tale copertura non sia possibile ovvero conveniente, vale a dire idonea a realizzare le finalità di protezione, il benessere degli animali deve essere assicurato con ferratura in grado di attutire i colpi ed evitare il rischio di scivolamento, nonché con il cambio degli animali, secondo le previsioni del regolamento di attuazione.



4.5.- La previsione normativa in esame e quella regolamentare svolgono dunque la funzione di contemperare la possibilità di svolgimento di specifiche manifestazioni popolari di riconosciuto valore storico-culturale con la riconosciuta esigenza di salvaguardia degli animali impiegati, che costituisce indubbiamente principio ispiratore degli interventi in materia.

La concreta attuazione di tale principio ispiratore si cala così nel contesto di specifiche esigenze locali, confortate da solide, oggettive ragioni che trovano sostegno in altri aspetti dell'ordinamento, da leggersi dunque in modo complessivo e integrato.

Ci si riferisce alle già evidenziate circostanze che la Regione Molise, nell'esercizio della sua competenza di valorizzazione delle tradizioni locali aventi valore connotativo e identificativo delle comunità interessate, riconosce le manifestazioni popolari che prevedono l'impiego di equidi e altri ungulati, quali le "Carresi", e che l'inclusione di tali manifestazioni nell'apposito elenco regionale costituisce autorizzazione della Regione stessa agli effetti di quanto disposto dal secondo periodo dell'art. 19-ter delle disp. coord. cod. pen., introdotto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 189 del 2004.

4.6.- Parimenti non risultano fondate le deduzioni del ricorrente relative alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., ad opera dell'intervento regionale esaminato, in riferimento alle misure dettate dall'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, tra i quali non risultano gli animali oggetto della disciplina in esame, ma solo quelli detenuti in casa per diletto e compagnia.

5.- Ne consegue la non fondatezza delle questioni di cui al ricorso in esame.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale)», promosse, in riferimento agli artt. 117, commi primo e terzo, in relazione all'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, firmata a Strasburgo il 13 novembre 1987, 117 e 118, in relazione al principio di leale collaborazione, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

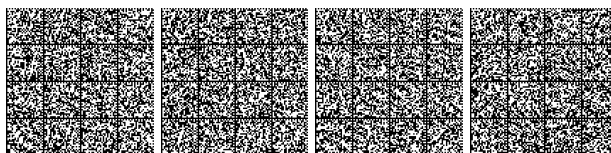
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 46

Ordinanza 11 febbraio - 9 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Cariche elettive e di Governo - Sospensione di diritto in caso di condanna non definitiva per determinati reati - Durata massima di diciotto mesi in caso di prima condanna in appello - Denunciata disparità di trattamento rispetto alla “doppia sentenza conforme” di condanna - Manifesta infondatezza della questione.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, artt. 11, commi 1, lettera *a*), e 4.
- Costituzione, art. 3.

## 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

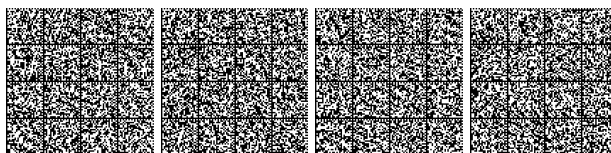
## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 11, commi 1, lettera *a*), e 4, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell’articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), promosso dal Tribunale ordinario di Vercelli nel procedimento vertente tra P. T. e la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Vercelli e altro, con ordinanza del 15 febbraio 2019, iscritta al n. 84 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 29 gennaio 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;  
deliberato nella camera di consiglio dell’11 febbraio 2020.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Vercelli, con ordinanza del 15 febbraio 2019 (reg. ord. n. 84 del 2019), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 11, commi 1, lettera *a*), e 4 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell’articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), in riferimento all’art. 3 della Costituzione;

che la questione è sorta nel corso di un giudizio promosso da P. T. nei confronti della Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Vercelli e del Ministro dell’interno, avente per oggetto il decreto del 20 dicembre 2018 con cui il Prefetto di Vercelli ha dichiarato la sussistenza in capo a P. T. di una causa di sospensione di diritto dalla carica di Sindaco di B. ai sensi dell’art. 11, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012, secondo cui «[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate al comma 1 dell’articolo 10 [...] coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all’articolo 10, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*)»;





che il giudice *a quo* riferisce che la sospensione dalla carica di sindaco si fonda su una sentenza di condanna non definitiva per il delitto di concorso in peculato di cui agli artt. 110 e 314 del codice penale, compreso tra quelli indicati all'art. 10, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 235 del 2012, e che la condanna è stata pronunciata dalla Corte di appello di Torino il 24 luglio 2018, in riforma della sentenza di assoluzione pronunciata in primo grado dal Tribunale ordinario di Torino il 5 gennaio 2017 con la formula «perché il fatto non sussiste»;

che la norma è censurata nella parte in cui prevede la sospensione per diciotto mesi dalle cariche indicate all'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012 anche di coloro che, già assolti con sentenza di primo grado, abbiano riportato in appello condanna non definitiva per uno dei delitti indicati allo stesso art. 10, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*);

che, quanto alla rilevanza, il rimettente precisa che per definire la controversia è necessario applicare la norma censurata, poiché il provvedimento prefettizio impugnato, pur non indicando la durata del periodo di sospensione dalla carica di sindaco, non sarebbe per ciò solo illegittimo, dovendo essere «integrato dal disposto del comma 4 dell'art. 11» del d.lgs. n. 235 del 2012, secondo cui «[l]a sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi» (primo periodo);

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che la condanna in appello determina una durata differente della sospensione dalla carica a seconda che l'amministratore sia stato assolto oppure sia stato già condannato in primo grado: in caso di condanna in appello a seguito di una assoluzione in primo grado la durata della sospensione sarebbe, come visto, di diciotto mesi, mentre in caso di condanna confermata in appello sarebbe di dodici mesi, stante che ai sensi del secondo periodo del citato comma 4, qualora «l'appello proposto dall'interessato avverso la sentenza di condanna sia rigettato anche con sentenza non definitiva, decorre un ulteriore periodo di sospensione che cessa di produrre effetti trascorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto» (secondo periodo);

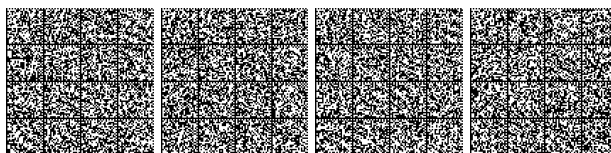
che da tale assetto normativo sorgerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento dei condannati per la prima volta in secondo grado rispetto a coloro che, per lo stesso delitto, abbiano riportato una doppia sentenza di condanna, in quanto solo nei confronti di questi ultimi la sospensione dalle cariche avrebbe una durata di dodici mesi anziché di diciotto, con violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.;

che secondo il rimettente - che evoca lo scopo perseguito dal legislatore con il d.lgs. n. 235 del 2012, di allontanare chi ha commesso determinati reati dall'amministrazione della cosa pubblica anche con misure cautelari, come la sospensione dalla carica, in attesa della definitività della condanna - la posizione di chi sia stato assolto in primo grado e condannato in appello per un delitto quale il peculato «non è certamente più censurabile, né più pericolosa per la pubblica amministrazione, rispetto a quella di chi sia stato condannato per lo stesso reato tanto in primo quanto in secondo grado», cosicché sarebbe «irragionevole prevedere che, per effetto della sentenza di condanna in appello, l'allontanamento dalla carica pubblica sia di dodici mesi per chi ha già riportato una precedente condanna e di diciotto mesi per chi sia stato assolto in primo grado»; in quanto «all'amministratore con la posizione processuale più lieve», perché condannato in appello dopo l'assoluzione in primo grado, verrebbe contraddittoriamente consentito di riprendere l'esercizio della carica «sei mesi dopo l'amministratore con la posizione processuale più gravosa», perché soggetto alla doppia sentenza di condanna, in contrasto con la finalità di tutela della cosa pubblica perseguita dal d.lgs. n. 235 del 2012 e con la necessità di non comprimere eccessivamente il diritto di elettorato passivo garantito dall'art. 51 Cost.;

che la disparità di trattamento non sarebbe giustificata dall'esigenza di evitare a chi sia stato già condannato in primo grado, e abbia perciò già subito la sospensione dalla carica per diciotto mesi, «l'inflizione di una nuova sospensione di pari durata»: ad avviso del rimettente, la previsione censurata potrebbe sì «essere ragionevole avendo riguardo alla complessiva posizione di colui che riporta una doppia condanna», ma rimarrebbe «comparativamente l'irrazionalità della disposizione [...] che infligge al condannato soltanto in secondo grado una sospensione maggiore (di diciotto mesi, anziché dodici)», non comprendendosi «perché, all'esito della pronuncia di una condanna in grado di appello, l'assolto in primo grado sia trattato più severamente del condannato anche in primo grado»;

che nemmeno sarebbe possibile interpretare diversamente l'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 235 del 2012, in quanto la durata della sospensione è stabilita dal legislatore «in misura fissa e predeterminata», non modificabile dal giudice;

che, con atto depositato il 2 luglio 2019, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità e comunque per l'infondatezza della questione;



che, secondo la difesa erariale, la questione sarebbe inammissibile per la palese erroneità del presupposto interpretativo della «normativa di riferimento» su cui si fonda, in quanto il rimettente individuerebbe il *tertium comparationis* della lamentata disparità di trattamento in una situazione insussistente in astratto e, pertanto, non verificabile in concreto, come quella di chi, condannato in appello per uno dei reati di cui all'art. 10, comma 1, lettere a), b e c), del d.lgs. n. 235 del 2012, sia assoggettato a un periodo di sospensione dalla carica pubblica di “soli” dodici mesi;

che l'art. 11, comma 4, dello stesso d.lgs. n. 235 del 2012 detterebbe, in via generale, una disciplina uniforme sulla durata della sospensione dalle cariche elettive, che in caso di condanna del pubblico funzionario (comminata in primo grado o per la prima volta in appello) è di diciotto mesi;

che, prevedendo poi un «ulteriore» periodo di sospensione di dodici mesi nel caso di rigetto dell'appello avverso la sentenza di condanna, la norma renderebbe evidente che l'unica ipotesi di sospensione di dodici mesi, per effetto della cosiddetta “doppia sentenza conforme”, è quella di chi sia già stato sospeso dalla carica per un periodo massimo di diciotto mesi a seguito della condanna in primo grado: con il risultato che la durata massima della sospensione potrà essere di diciotto o di trenta mesi complessivi e mai, in nessun caso, di “soli” dodici mesi;

che l'affermazione del rimettente, secondo cui «[a]ppare [...] irragionevole prevedere che, per effetto della pronuncia della sentenza di condanna in appello, l'allontanamento dalla carica pubblica sia di dodici mesi per chi ha già riportato una precedente condanna e di diciotto mesi per chi sia stato assolto in primo grado», sarebbe pertanto frutto di un palese errore interpretativo, in quanto chi riporta una condanna confermata in appello subirebbe un periodo massimo di sospensione non di dodici mesi, bensì di trenta;

che, in subordine, la questione sarebbe comunque infondata per l'insussistenza della lamentata disparità di trattamento;

che, per la natura essenzialmente cautelare della sospensione (è citata la sentenza n. 276 del 2016), la norma censurata delineerebbe un'equilibrata disciplina, contemperando, bilanciandoli, il diritto di elettorato passivo e il buon andamento dell'amministrazione: a fronte di una sentenza di condanna non definitiva, il legislatore fa prevalere per un periodo di diciotto mesi l'interesse alla salvaguardia della funzione elettiva nelle more della definizione giudiziale, comprimendo il diritto di elettorato passivo per un ulteriore periodo massimo di dodici mesi ove la condanna sia confermata in appello, ma tali finalità diventano recessive e si ritraggono, consentendo la riespansione del diritto di elettorato passivo, se i tempi di definizione del processo si prolungano oltre quei limiti di durata massima della sospensione;

che, alla luce di questi principi, non si potrebbe condividere l'affermazione del rimettente secondo cui irragionevolmente la norma tratterebbe l'assolto in primo grado e condannato in appello «più severamente» del condannato in primo e in secondo grado, e ciò non soltanto perché, come visto, chi riporta una doppia sentenza conforme di condanna non subirebbe un trattamento più lieve, ma soprattutto perché l'esigenza di proporzionalità insita nel sistema andrebbe commisurata al grado di avvicinamento alla “certezza processuale” della colpevolezza, onde quanto più si è vicini a tale momento, tanto più l'esigenza di tutelare l'onorabilità della carica e il buon andamento dell'amministrazione dovrebbe prevalere sull'esigenza di tutelare il diritto di elettorato passivo;

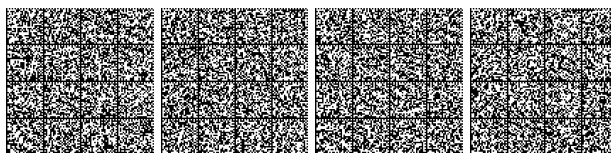
che, per questa ragione, il legislatore avrebbe discrezionalmente stabilito in diciotto mesi la durata massima della sospensione nel caso di condanna comminata da un solo giudice (in primo o in secondo grado) e ne avrebbe prolungato la durata di altri dodici mesi nel caso di conferma della condanna da parte del giudice d'appello, salva la decadenza dalla carica una volta sopravvenuto il giudicato;

che non rilevarebbe il fatto che, come osserva il rimettente, il condannato per la prima volta in appello può rientrare nell'esercizio della carica «sei mesi dopo» il condannato in entrambi i gradi, giacché invece la situazione complessiva di quest'ultimo, che subisce la sospensione di dodici mesi sul presupposto di averla già subita al massimo per diciotto, comporta una maggiore compressione del diritto di elettorato passivo;

che le parti del processo principale non si sono costituite in giudizio.

Considerato che il Tribunale ordinario di Vercelli dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, lettera a), e 4 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

che la questione è sorta nel corso di un giudizio vertente sul decreto con cui il Prefetto di Vercelli ha dichiarato la sussistenza in capo al Sindaco di B. di una causa di sospensione di diritto dalla carica ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, secondo cui «[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate al comma 1 dell'articolo 10 [...] coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 10, comma 1, lettere a), b) e c)»;



che la norma è censurata nella parte in cui prevede la sospensione per diciotto mesi dalle cariche indicate all'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012 anche di coloro che siano stati assolti con sentenza di primo grado, ma abbiano riportato in appello condanna non definitiva per uno dei delitti indicati allo stesso art. 10, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*;

che il rimettente solleva una questione di disparità di trattamento normativo, lamentando la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.;

che le situazioni messe a confronto sono quelle di coloro che, già assolti in primo grado, sono stati condannati in secondo grado in via non definitiva per un reato che comporta la sospensione di diritto dalle cariche elettive negli enti locali (come il ricorrente nel processo principale, che riveste la carica di sindaco di un Comune piemontese ed è stato condannato in appello per peculato dopo essere stato assolto in primo grado dalla medesima imputazione con formula piena) e di coloro che hanno invece riportato per lo stesso reato una cosiddetta "doppia sentenza conforme" di condanna, anch'essa non definitiva;

che la disparità di trattamento consisterebbe nel fatto che gli uni sono soggetti alla sospensione dalla carica per la durata di diciotto mesi, ai sensi dell'art. 11, comma 4, primo periodo, del d.lgs. n. 235 del 2012, ai sensi del quale «[l]a sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi», mentre gli altri subirebbero la sospensione per la minore durata di dodici mesi, ai sensi dello stesso comma 4, secondo periodo, ai sensi del quale «[n]el caso in cui l'appello proposto dall'interessato avverso la sentenza di condanna sia rigettato anche con sentenza non definitiva, decorre un ulteriore periodo di sospensione che cessa di produrre effetti trascorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto»;

che quest'ultima norma è dunque assunta a *tertium comparationis*;

che, quanto alla rilevanza, il rimettente offre un'interpretazione plausibile dell'art. 11, comma 4, primo periodo, del d.lgs. n. 235 del 2012, nel senso che la sospensione automatica dalla carica di amministratore locale, in riferimento alla fattispecie dedotta nel giudizio *a quo* (condanna non definitiva per peculato), produce effetti per diciotto mesi senza distinguere tra condanna pronunciata in primo grado o per la prima volta in appello: il presupposto di tale efficacia va infatti ricercato nella previsione del comma 1, lettera *a)*, dello stesso art. 11, che fa dipendere la sospensione dalla «condanna non definitiva» per uno dei delitti previsti all'art. 10, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, del d.lgs. n. 235 del 2012, essendo indifferente il grado di giudizio nel quale essa è pronunciata;

che le stesse considerazioni portano poi a ritenere che l'oggetto della questione sia stato correttamente individuato dal rimettente nei commi 1, lettera *a)*, e 4 (limitatamente al primo periodo) dell'art. 11 del d.lgs. n. 235 del 2012, poiché dal loro combinato disposto deriva la regola per determinare la durata della sospensione concretamente applicabile nel giudizio *a quo*, che investe anche gli effetti nel tempo di tale misura;

che l'eccezione di inammissibilità proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri per «erronea individuazione della fattispecie astratta che costituisce il *tertium comparationis*» non è fondata, in quanto la ragione dedotta riguarda il merito;

che, nel merito, la questione è manifestamente infondata;

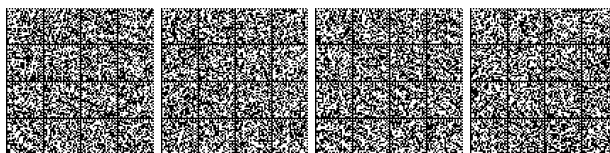
che il giudice *a quo*, muovendo da un'interpretazione del *tertium comparationis* palesemente erronea, ha infatti messo a confronto situazioni non comparabili, perché non omogenee;

che, come visto, il rimettente assume a *tertium comparationis* l'art. 11, comma 4, secondo periodo, del d.lgs. n. 235 del 2012 sul convincimento che, alla stregua di tale disposizione, i condannati in primo grado con sentenza confermata in appello ricevano un trattamento più favorevole, subendo la sospensione automatica dalla carica per un periodo inferiore (dodici mesi) a quello previsto dalla norma censurata per coloro che, assolti in primo grado, siano condannati in appello (diciotto mesi);

che, tuttavia, come parimenti visto, il secondo periodo del comma 4 prevede che in caso di rigetto dell'appello avverso la sentenza di condanna decorra un «ulteriore» periodo di sospensione che cessa di produrre effetti trascorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto;

che, in quanto «ulteriore», tale periodo non decorre isolatamente, ma si aggiunge, senza soluzione di continuità, a quello che consegue in via automatica alla condanna pronunciata in primo grado, la cui efficacia non cessa se entro il termine di diciotto mesi sopravviene la sentenza di conferma in appello;

che tale conclusione, agevolmente desumibile sul piano letterale, è confermata sul piano sistematico dalla previsione dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 235 del 2012, che regola l'efficacia della sospensione nell'analogia fattispecie della condanna dei titolari di cariche regionali, stabilendo che «[l]a sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi», ma «[l]a cessazione non opera» se entro tale termine «l'impugnazione in punto di responsabilità è rigettata anche con sentenza non definitiva», derivando da ciò che «la sospensione cessa di produrre effetti decorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto»;



che, nell'ipotesi di rigetto dell'appello, il condannato può dunque rimanere sospeso di diritto dalla carica per un periodo complessivo di trenta mesi;

che, di fatto, tale periodo potrà essere - e probabilmente sarà di regola - inferiore, in misura variabile a seconda della durata reale del giudizio d'appello e del concreto svolgersi delle vicende processuali successive, ciò che tuttavia non rileva ai fini del giudizio di comparazione, nel quale sono poste a confronto le fattispecie normative che prevedono i termini massimi di efficacia della sospensione;

che la scelta legislativa di prolungare gli effetti della sospensione è diretta a corrispondere, anche dopo la conferma della condanna per reati di particolare gravità o contro la pubblica amministrazione, alle permanenti esigenze cautelari che giustificano l'automatica applicazione della misura «in attesa che l'accertamento penale si consolidi nel giudicato» (sentenza n. 276 del 2016), determinando la decadenza dalla carica (art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 235 del 2012);

che in questo contesto l'abbreviazione del periodo di efficacia della sospensione stessa, decorrente dalla sentenza di primo grado (dodici mesi anziché diciotto), costituisce il non irragionevole esito di un ulteriore bilanciamento operato dal legislatore tra gli interessi in gioco, al fine di evitare un'eccessiva compressione nel tempo del diritto di elettorato passivo, tenuto conto del periodo di allontanamento dalla carica già trascorso;

che il legislatore ha così «tempera[to] in maniera non irragionevole gli effetti automatici della sentenza di condanna non definitiva in ragione del trascorrere del tempo e della progressiva stabilizzazione della stessa pronuncia» (sentenza n. 36 del 2019), rispondendo la gradualità di tali effetti alla generale esigenza di proporzionalità e adeguatezza della misura rispetto alla possibile lesione dell'interesse pubblico causata dalla permanenza dell'eletto nell'organo elettivo (sentenza n. 276 del 2016);

che, a fronte della descritta situazione, colui che, assolto in primo grado e poi condannato in appello, viene sospeso per un periodo massimo di diciotto mesi, non è trattato «più severamente del condannato anche in primo grado», come afferma il giudice *a quo*, ma riceve invece, per effetto della sentenza d'appello che ne accerta per la prima volta la responsabilità, lo stesso trattamento riservato a chi riporta la condanna già in primo grado; e ciò senza contare che nei suoi confronti non potrebbe mai decorrere un «ulteriore» periodo di sospensione di dodici mesi, mancandone in astratto il presupposto (*id est*, la conferma della condanna in appello);

che il giudice *a quo* mostra di cogliere l'effettiva portata della disciplina, là dove ammette che essa potrebbe dirsi ragionevole «avendo riguardo alla complessiva posizione di colui che riporta una doppia condanna», per sottrarlo a un periodo di sospensione di eccessiva durata, ma non ne tiene conto nel formulare il giudizio comparativo tra le due situazioni;

che, in tale ambito, si limita a confrontare i diversi termini di sospensione successivi alla sentenza di secondo grado, osservando che al condannato in appello dopo l'assoluzione in primo grado sarebbe irrazionalmente consentito di riprendere l'esercizio della carica «sei mesi dopo l'amministratore con la posizione processuale più gravosa», senza considerare che nel caso di rigetto dell'appello, cumulandosi il periodo di dodici mesi a quello già trascorso, la disciplina è nel complesso più severa proprio in ragione della «posizione processuale più gravosa» del condannato, con la conseguenza che lo iato temporale denunciato non comporta un'ingiustificata disparità di trattamento per chi, riportando invece la condanna solo in appello, non ha subito un precedente periodo di sospensione;

che la norma censurata e il *tertium comparationis* disciplinano pertanto situazioni non omogenee;

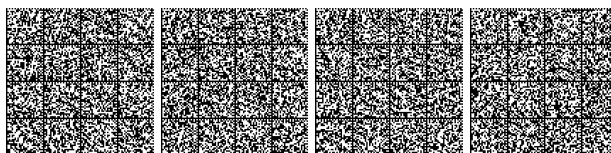
che, per costante giurisprudenza costituzionale, la violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, sentenze n. 155 del 2014, n. 108 del 2006 e n. 340 del 2004);

che l'eterogeneità delle situazioni poste a confronto rende dunque «priva di fondamento la censura in ordine alla assunta violazione del principio di "parità di trattamento"» (sentenza n. 215 del 2014) e inidonea la norma indicata come *tertium comparationis* a svolgere tale funzione (sentenza n. 276 del 2016);

che è così esclusa la sussistenza dell'irragionevole disparità di trattamento lamentata dal giudice *a quo* e, con essa, la violazione dell'art. 3 Cost.;

che le considerazioni svolte inducono a ritenere la manifesta infondatezza della questione sollevata.

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





PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, lettera a), e 4 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), sollevata dal Tribunale ordinario di Vercelli, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200046





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 12 febbraio 2020  
(della Regione Veneto)*

**Paesaggio (Tutela del ) - Decreto del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore» - Previsione che nelle aree predette vige la disciplina, insuscettibile di rimozione e immodificabile nonché parte integrante del Piano paesaggistico, intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato.**

– Decreto del Ministero per i beni e le attività culturali e per il Turismo del 5 dicembre 2019, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore».

Ricorso per conflitto di attribuzione *ex art.* 134 della Costituzione della Regione Veneto (C.F. 80007580279 - P.IVA 02392630279), in persona del Presidente della giunta regionale dott. Luca Zaia (C.F. ZAILCU68C27C9570), rappresentato e difeso dagli avvocati Franco Botteon (C.F. BTTFNC61L01M089S pec francobotteon@pec.ordineavvocatitrevise.it), vice coordinatore dell'Avvocatura regionale e Paolo Stella Richter (C.F. STLPLA38E07H501L pec paolostellarichter@ordineavvocatiroma.org) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, viale Mazzini n. 11 (per eventuali comunicazioni fax 06/32110170 posta elettronica certificata paolostellarichter@ordineavvocatiroma.org francobotteon@pec.ordineavvocatitrevise.it) giusta mandato a margine del presente atto, nel giudizio promosso

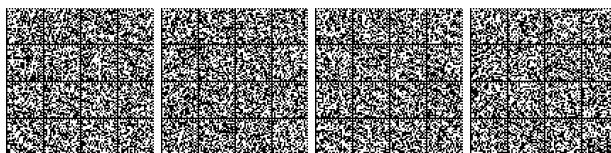
Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12 per l'annullamento del decreto ministeriale 5 dicembre 2019, n. 1676/2019, recante: «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore (B)», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale n. 299 del 21 dicembre 2019», nonché di ogni altro atto comunque connesso o presupposto.

FATTO

Con decreto rep. n. 1676/2019 del 5 dicembre 2019, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale n. 299 del 21 dicembre 2019, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo ha disposto la dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore.

Il provvedimento in parola, nell'imporre una peculiare disciplina d'uso di una vasta area geografica ricompresa nel territorio della Regione del Veneto, al fine di assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato, dispone che esso «costituisce parte integrante del Piano paesaggistico di cui all'art. 143 del decreto legislativo n. 42/2004 e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del succitato Piano».

Nello specifico il provvedimento ministeriale involge le circoscrizioni territoriali dei Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore, con esclusione del Lago di Misurina e della Val Visdende già soggette a tutela ai sensi dell'art. 136 del decreto legislativo n. 42/2004.



A giustificare la dichiarazione di notevole interesse pubblico di un'area geografica tanto vasta e varia è stato addotto che: «Le condizioni di particolarità e originalità orografica e geografica che contraddistinguono tale ambito non dipendono esclusivamente dalla presenza di singoli episodi di pregio estetico-percettivo, quanto da una serie di sistemi di espressione minuta — elementi morfologici, naturalistici, ambientali, antropici e culturali, capillarmente diffusi e particolarmente ben conservati — che tra loro sommati conferiscono all'ambito di riferimento un aspetto unitario e uno spiccato carattere d'identità, di notevole interesse pubblico. In particolare, il paesaggio in questione non è definito da sole bellezze naturali (Dolomiti) e siti panoramici, ma è il risultato dell'interazione tra gli aspetti naturali e una secolare azione antropica, che ha dato forma al contesto e prodotto elementi di pregio, i quali punteggiano in modo diffuso i luoghi. Il sistema insediativo dei nuclei abitati, le pratiche agrosilvopastorali di versante, l'andamento geografico e orografico del territorio, l'estrema varietà di ambienti e microambienti naturali riscontrabili in un'area di limitate dimensioni, concorrono insieme a definire *un unicum* paesaggistico straordinariamente conservato, fatto di trame naturali, storiche e culturali tra loro sovrapposte e inscindibili.».

Per effetto del decreto ministeriale in parola qualunque intervento di modifica dello stato dei luoghi, nella vasta area considerata, esige la previa adozione del provvedimento autorizzatorio di cui all'art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004. Sono, inoltre, posti puntuali e plurimi vincoli d'uso ai sensi dell'allegato A) del medesimo decreto, recante: «Relazione e disciplina d'uso».

Nello specifico, tale disciplinare, privilegiando finalità meramente conservative, pone specifici vincoli che si estendono a ogni aspetto di utilizzo del territorio, involgenti le componenti idrogeomorfologiche, le componenti ecosistemiche e ambientali, le componenti culturali e insediative, le componenti agrarie, le componenti infrastrutturali fino a disciplinare l'apposizione di insegne e cartelloni pubblicitari, di recinzioni e la relevantissima regolamentazione dei comparti sciistici.

A tale riguardo, occorre rilevare che nella vasta area cui si estende la disciplina di salvaguardia posta unilateralmente dal Ministero, i vincoli imposti *ex lege* abbracciano già la quasi totalità del territorio e pressoché tutti i versanti vallivi, ragion per cui viene meno ogni ragione di urgenza, atta a giustificare la introduzione di un vincolo generale e pervasivo, idoneo, peraltro, nel caso di specie, come si dimostrerà nel proseguito, ad elidere la competenza pianificatoria paesaggistica regionale.

Infatti, come rilevato nel parere espresso dalla Regione del Veneto nell'ambito del procedimento di apposizione del vincolo (DGR n. 585 del 9 maggio 2019), per effetto della stratificazione di tutele imposte ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettere *b), c), d), e) g) e h)*, del decreto legislativo n. 42/2004, la quasi totalità del territorio (96,6%, comprensivo delle aree boschive) proposto alla dichiarazione di notevole interesse pubblico è assoggettato a tutela paesaggistica. Ne consegue che la previsione di una disciplina vincolistica d'uso, dettagliata, puntuale e pervasiva, quale quella contenuta nel decreto ministeriale in questa sede impugnato, da un lato eccede ogni necessità di tutela e dall'altro canto presenta in concreto un contenuto pianificatorio che mal si attaglia alla teleologia del potere previsto dall'art. 138, comma 3, del decreto legislativo n. 42/2004 e che esautorata le regioni di una competenza codecisoria riservata alle stesse dalla medesima normativa statale attuativa del dettato costituzionale.

La condivisibile esigenza di tutela e salvaguardia del paesaggio, delle bellezze naturali e dell'ambiente viene, perciò, a essere posta in un contesto di tutele già sufficienti, con conseguente irragionevole detrimento degli altri interessi coinvolti e palese esercizio sviato del potere afferente alla tutela del paesaggio da parte del Ministero. Soprattutto, ove si tenga a mente che il decreto ministeriale ha previsto nell'allegato A, contenente la «disciplina d'uso per la tutela e la valorizzazione», prescrizioni dettagliate, puntuali, pervasive e inderogabili, tali da menomare ogni valutazione di compatibilità paesaggistica di qualsiasi intervento da realizzare nel Comelico.

In via generale, poi, il decreto impugnato ritiene “ammissibili solamente quegli interventi che prevedano la conservazione”, perseguendo unilateralmente una pur apprezzabile finalità, che però volge in illegittimità per le seguenti ragioni di

## DIRITTO

*1. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 138, comma 3, del decreto legislativo n. 42/2004. Eccesso di potere per irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità e sviamento di potere. Violazione dei principi di leale collaborazione, buon andamento, sussidiarietà e adeguatezza, decentramento amministrativo, riconoscimento e promozione delle autonomie locali, correttezza e buona fede, di cui rispettivamente agli articoli 120, 97, 118 e 5 della Costituzione e 1366 nonché 1375 del codice civile.*





L'art. 138, comma 3, del decreto legislativo n. 42/2004 fa salvo il potere del Ministero, su proposta motivata del soprintendente, previo parere della regione interessata, che deve essere motivatamente espresso entro e non oltre trenta giorni dalla richiesta, di dichiarare il notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'art. 136 (nel caso di specie si ha riguardo a «complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici»), derogando in tal modo al procedimento ordinario che attribuisce la competenza decisoria a tale riguardo alle regioni (art. 140, comma 1 del decreto legislativo n. 42/2004).

In ragione dell'art. 140, comma 2, del decreto legislativo n. 42/2004, la dichiarazione di notevole interesse pubblico detta la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato. Essa costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo.

La naturale finalità del potere in parola è, dunque, quella di assoggettare singoli beni immobili o un complesso degli stessi ad un vincolo specifico, il quale, esprimendo esigenze di tutela puntuali, si pone in un rapporto di impermeabilità rispetto alle previsioni del piano paesaggistico, che non può alterarne le prescrizioni, neppure in fase di revisione dei propri contenuti.

Ove, invece, il provvedimento abbia ad oggetto non già complessi immobiliari, eventualmente anche vasti, ma intere aree geografiche, dalle connotazioni varie e multiformi, per non dire disomogenee, ed abbia un contenuto a valenza pianificatoria, come nel caso di specie, la dichiarazione di notevole interesse pubblico muta da legittimo strumento di salvaguardia dei valori paesaggistici, a mezzo unilaterale di ingerenza, idoneo a pregiudicare, se non ad elidere del tutto, la competenza pianificatoria in materia paesaggistica, che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale (v., da ultimo, la sentenza n. 66 del 2018), esige un «obbligo di elaborazione congiunta» da parte dello Stato e delle regioni.

Con riguardo al territorio della Regione del Veneto, la complessa attività prodromica alla pianificazione paesaggistica è stata intrapresa a far data dall'intesa Stato-Regione del 2009 ed è sempre proseguita con periodiche riunioni, da ultimo ancora nel dicembre 2019.

Nessuna inerzia è, perciò, riscontrabile nel procedimento di pianificazione paesaggistica, il quale, invece, esige un'attività amministrativa e tecnica di analisi molto complessa e articolata, e dunque necessariamente lunga; peraltro, essa è oramai prossima a consentire l'adozione, quanto meno per stralci progressivi, del piano paesaggistico, secondo una valutazione condivisa, complessiva, esaustiva e ponderata dei valori paesaggistico-ambientali in uno con tutti gli altri interessi coinvolti nella disciplina pianificatoria del territorio regionale.

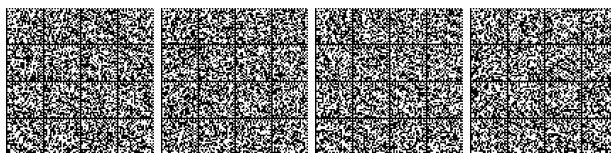
Ne consegue che non solo in astratto, ma pur anche in concreto, il necessario concorso decisionale statale e regionale in materia è stato illegittimamente eliso in ragione dell'unilaterale apposizione dei vincoli conseguenti alla dichiarazione di notevole interesse pubblico da parte del Ministero, mediante l'esercizio del potere «straordinario» (1) di cui al comma 3 dell'art. 138 del decreto legislativo n. 42/2004, cui, peraltro, le regioni partecipano unicamente mediante l'espressione di un parere obbligatorio, il che si traduce, in ragione del cedevole ed eventuale apporto collaborativo regionale, in una ulteriore ragione di lesione della competenza co-decisoria attribuita agli enti territoriali in materia di tutela paesaggistica nonché in una violazione del principio di leale collaborazione che è posto a fondamento della stessa.

Il principio di leale collaborazione è, infatti, previsto dall'art. 120, comma 2, della Costituzione, e «opera su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e regioni, senza che assuma rilievo la distinzione fra competenze amministrative proprie o delegate». (Sentenza n. 242/1997).

Il decreto ministeriale è, perciò, illegittimo in quanto contraddice l'assetto competenziale disegnato dal legislatore statale, in attuazione del dettato costituzionale, e ciò in assenza dei presupposti giustificativi, come sarà meglio evidenziato nel quarto motivo di impugnazione (articoli 135, 138 e 143 decreto legislativo n. 42/2004), e determinando una indebita elisione della competenza regionale, diretta e delegata, in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché, mediatamente, in materia di governo del territorio, di turismo e di agricoltura.

D'altronde, in considerazione delle concrete modalità di esercizio del potere da parte del Ministero, che investono un'area molto estesa del territorio regionale, ponendo vincoli puntuali, dettagliati e inderogabili, si determina un palese sviamento di potere, ossia al formale rispetto dell'attribuzione di cui all'art. 138, comma 3, del decreto legislativo 42/2004, si sovrappone un esercizio concreto del potere sovrabbondante, lesivo delle altrui competenze e deviato dall'ordinario corso teleologico che avrebbe dovuto percorrere.

(1) V. Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 534, del 29 gennaio 2013, ove si afferma che il potere in parola è un «potere-dovere d'intervento, caratterizzato da un procedimento in parte differenziato da quello previsto nei primi due commi, che l'ordinamento giuridico ha istituito, attivabile nei casi in cui, in base a valutazioni anche di discrezionalità tecnica, possa essere concretamente a rischio l'interesse costituzionalmente affidato allo Stato».



A tale riguardo, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che: «la dichiarazione di interesse pubblico riguardante un'area "vasta" non costituisce perciò di per sé espressione di una funzione di pianificazione», posto che essa «non attiene a tale funzione né la acquisisce per il mero fatto dell'integrazione nel piano, unico atto cui la funzione è invece attribuita anche allo scopo, ulteriore rispetto alle determinazioni singole, di coordinare in un quadro complessivo l'interazione tra i vincoli di diverso tipo gravanti sul territorio qualificato come paesaggio». (Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 534, del 29 gennaio 2013).

Senonché, con riguardo al caso di specie, tale conclusione è smentita o, *rectius*, corroborata *a contrario*, in quanto l'ampiezza e il contenuto del decreto ministeriale impugnato è tale da trasfigurarne in un vero e proprio atto di pianificazione. Basti considerare che lo stesso provvedimento richiama al punto 3 dell'allegato A, recante: «Disciplina d'uso per la tutela e la valorizzazione», il contenuto dell'art. 135, comma 4, del decreto legislativo n. 42/2004, il quale elenca puntualmente le prescrizioni e le previsioni che devono connotare il piano paesaggistico, al quale dunque il decreto ministeriale ha inteso sostituirsi *in toto*.

A titolo meramente esemplificativo, poi, si legga la disciplina prescrittiva relativa alla «Nuova edificazione», rispetto a cui è previsto che: «Gli eventuali interventi di nuova edificazione dovranno essere ubicati nei lotti liberi interclusi nell'edificato esistente o in contiguità con esso, salvaguardando i contesti attualmente ancora integri».

Il decreto ministeriale pone, perciò, un divieto assoluto di edificazione per vaste aree del territorio del Comelico e indipendentemente dalla compatibilità paesaggistica delle nuove costruzioni. Ossia queste potranno essere realizzate unicamente nei lotti liberi interclusi o adiacenti all'edificato, impedendo ogni opera sulle altre aree libere, anche nell'ipotesi, tutt'altro che peregrina, che esse soddisfino l'esigenza di un armonico inserimento nel contesto paesaggistico, nel rispetto della morfologia dei luoghi.

Si eccede, dunque, di gran lunga il fine di tutela del paesaggio, assumendo invece il provvedimento impugnato una illegittima valenza pianificatoria, che, resa immodificabile dall'art. 140, comma 2, del decreto legislativo n. 42/2004, assume una lesività ancora più pervasiva e deleteria.

Conferma, peraltro, dello sviamento di potere sotteso al decreto ministeriale nonché testimonianza della irragionevolezza dello stesso si ricava dalla parte motiva, ove si dichiara che: «Nelle more della redazione del Piano Paesaggistico, i cui contenuti sono specificati all'art. 143 del decreto legislativo n. 42/2004, questa Amministrazione ha quindi ritenuto necessario avviare il procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico così come stabilito all'art. 138, comma 3, in quanto — a differenza della pianificazione territoriale vigente — risulta allo stato attuale l'unico strumento immediatamente operante in grado di imporre una specifica disciplina d'uso funzionale, in maniera sovraordinata, alla tutela paesaggistica, peraltro in piena coerenza con quanto richiesto per l'elaborazione del piano paesaggistico».

L'intervento ministeriale troverebbe, dunque, ragion d'essere quale strumento di tutela paesaggistica provvisoria e interinale, diretta a salvaguardare il sistema di valori storico-culturali e paesaggistici del Comelico, esclusivamente nelle more dell'adozione del Piano paesaggistico. Senonché lo strumento giuridico adoperato esorbita da tale finalità, imponendo vincoli puntuali, inderogabili e immodificabili da parte della successiva Pianificazione paesaggistica, in tal modo espropriando definitivamente le regioni della competenza loro attribuita in via ordinaria dalle stesse leggi statali e conferendo ad un provvedimento puntuale di tutela un'estensione abnorme ed eccentrica. Il provvedimento ministeriale viene, infatti, come evidenziato, a sostituirsi al piano paesaggistico, adottando un contenuto pianificatorio e regolatorio che eccede quanto consentito dalla norma di relazione attributiva del relativo potere.

Ulteriore prova della illegittimità del provvedimento impugnato si rinviene nella sua intrinseca contraddittorietà ed eccentricità motivazionale, laddove pone a proprio fondamento la necessità di intervenire per porre rimedio ai «fattori di rischio e (a)gli elementi di vulnerabilità presenti nell'ambito identificato» che «sono principalmente ascrivibili al processo di abbandono del versante, al declino del settore primario e a fenomeni di spopolamento».

Si tratta, infatti, di fattori di valenza sociale e socio-economica, che rischiano, peraltro, di essere ulteriormente aggravati dai vincoli posti dal provvedimento ministeriale e che, ad ogni buon conto, nulla hanno a che vedere rispetto alle esigenze di tutela paesaggistica che dovrebbero informare il decreto impugnato.

La condotta amministrativa posta in essere dal Ministero pare, inoltre, violare in concreto il generale dovere di buona fede e correttezza che deve operare non solo nei rapporti tra privati, ma anche in quelli tra privati e amministrazioni e tra amministrazioni, laddove esse debbano esercitare sovrapposte competenze amministrative, nel perseguimento dell'interesse generale affidato alle loro rispettive cure. In pendenza del procedimento di pianificazione paesaggistica, oggetto di accordi e di continuativa e decennale collaborazione procedimentale, la parte pubblica statale ha deciso, unilateralmente, di porre nel nulla tutta l'attività svolta, adottando una disciplina unilaterale inderogabile e pregiudicante. Ben sarebbe stato possibile, invece, ove se ne fosse ravvisata la necessità (invero assente, come si vedrà nel proseguito), sollecitare l'adozione congiunta di uno stralcio del piano paesaggistico relativamente all'area del Comelico.



Sul dovere di correttezza e di buona fede nei rapporti tra amministrazioni, analogamente a quanto avviene nei rapporti con e tra privati (codice civile, articoli 1366, 1375), si vedano, tra le altre, Consiglio di Stato, VI, 5 giugno 2017, n. 2690; Consiglio di Stato, III, 2 maggio 2017, n. 2014; Consiglio di Stato V, 21 aprile 2017, n. 1868; Consiglio di Stato, VI, 5 aprile 2017, n. 1590; Consiglio di Stato, VI, 23 marzo 2016, n. 1200; Consiglio di Stato, V, 16 giugno 2016, n. 2644; Consiglio di Stato, III, 5 ottobre 2016, n. 4105.

Sull'obbligo di leale collaborazione si vedano anche Consiglio di Stato, VI, 23 febbraio 2016, n. 727, Consiglio di Stato, VI, 23 agosto 2016, n. 3681 e infine Consiglio di Stato, V, 9 luglio 2012, n. 3996.

*2. Violazione degli articoli 4 e 6, comma 2, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e della direttiva 2001/42/CE «Concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale»*

In considerazione dell'estensione disciplinatoria, quantitativa e qualitativa, del provvedimento ministeriale emerge un ulteriore motivo di illegittimità dello stesso. La disciplina comunitaria, infatti, e la normativa statale attuativa della stessa esigono che qualunque attività di pianificazione che possa avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale nonché incidere sul regime autorizzatorio di taluni interventi da compiersi sul territorio sia assoggettata a VAS (art. 6, commi 1 e 2, lettera *a*) decreto legislativo n. 152/2006).

A tale riguardo, nonostante il contrario avviso di parte della giurisprudenza amministrativa, che non pare peraltro condivisibile in ragione della pervasività della disciplina comunitaria, che prevede un obbligo generale e refrattario a deroghe, si deve ritenere che anche i piani paesaggistici debbano essere assoggettati alla Valutazione ambientale strategica.

Ne consegue che il decreto ministeriale in parola, sostituendosi contenutisticamente al piano paesaggistico, avrebbe dovuto essere preceduto dalla VAS.

Nel caso di specie non risulta, invece, che il provvedimento ministeriale sia stato assoggettato a VAS, il che ne attesta l'illegittimità sotto questo ulteriore profilo.

*3. Illegittimità costituzionale dell'art. 140, comma 2, del decreto legislativo n. 42/2004 per violazione degli articoli 3, 97, 117, commi 3 e 4, 118 della Costituzione.*

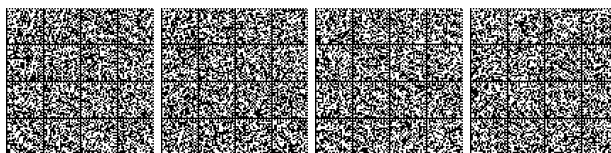
Laddove non si ritengano fondati i precedenti motivi di impugnazione e il potere attribuito allo Stato dall'art. 138, comma 3, del decreto legislativo n. 42/2004 sia ritenuto legittimamente esercitato, pur ove, come nel caso di specie, abbia un contenuto esorbitante e involga un ambito territoriale non limitato a circoscritti e caratteristici complessi immobiliari, ma operi invece su di una area tanto ampia da esautorare il Piano paesaggistico del suo ambito di applicazione, la relativa disciplina legislativa dovrà ritenersi non conforme a Costituzione. Ciò, in particolare, in ragione della impermeabilità del provvedimento ministeriale rispetto al potere concertato di pianificazione paesaggistica, stabilita dall'art. 140, comma 2, del medesimo decreto legislativo. Impermeabilità che determina la violazione degli articoli 3, 97 della Costituzione in uno con gli articoli 118 e 117, commi 3 e 4 della Costituzione.

Quanto alla rilevanza, nel presente giudizio, della prospettata questione di costituzionalità, basti considerare che le prescrizioni unilaterali contenute nel provvedimento ministeriale impugnato assumono una connotazione lesiva e irragionevole in forza proprio della inderogabilità prevista dall'art. 140, comma 2, del decreto legislativo n. 42/2004.

La declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione di legge in parola è, perciò, indispensabile al fine di poter vedere dichiarata l'illegittimità del decreto ministeriale impugnato, nella parte in cui esso assume carattere inderogabile rispetto alle prescrizioni del piano paesaggistico. Da ciò la rilevanza della questione di costituzionalità ai fini di decidere il presente giudizio.

Quanto alla non manifesta infondatezza della prospettata questione di costituzionalità, si deve rilevare che l'art. 140, comma 2, del decreto legislativo n. 42/2004, elidendo in modo definitivo la competenza codecisoria dello Stato e delle regioni in materia di pianificazione paesaggistica, anche in riferimento ad ampie porzioni di territorio, si pone in contraddizione con i principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione nonché con il principio di proporzionalità, traducendosi in uno strumento irragionevole, eccentrico rispetto alle finalità di tutela che lo connotano e, comunque, non necessario ed eccedente i fini di salvaguardia perseguiti.

In particolare, il potere unilaterale del Ministero appare commensurabile rispetto a fini di salvaguardia e tutela paesaggistica unicamente nella misura in cui si rivolga a specifiche e puntuali aree o complessi immobiliari (nella misura massima indicativa di un centro storico, per espressa previsione di legge), senza estendersi a porzioni di territorio la cui vastità, invece, esige che le decisioni di salvaguardia siano adottate a livello di pianificazione paesaggistica, mediante l'intervento codecisorio degli organi dello Stato e delle regioni interessate. E, comunque, al più, nei limiti in cui resti impregiudicata la possibilità, in sede di pianificazione paesaggistica, di modificarne il contenuto al fine di realizzare la migliore tutela possibile del valore paesaggio. Possibilità che, invece, è espressamente esclusa dalla disposizione di legge sospettata di incostituzionalità.



D'altronde, la impermeabilità delle unilaterali decisioni ministeriali, come determinata dal combinato disposto degli articoli 138, comma 3 e 140, comma 2, del decreto legislativo n. 42/2004, si traduce, oltre che in un elemento di irragionevolezza, anche in uno strumento diretto di lesione delle competenze regionali, in particolare, in violazione dell'art. 118 della Costituzione nonché dell'art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione, in quanto risultano elise, in modo definitivo ed irretrattabile, le competenze amministrative regionali in materia, come attribuite dalle stesse norme interposte statali, nonché la competenza legislativa regionale in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, di governo del territorio, turismo e agricoltura.

Si determina, inoltre, in ragione della previsione dell'art. 140, comma 2, del decreto legislativo 42/2004, una lesione anche dell'art. 97 della Costituzione, in quanto l'impermeabilità dei vincoli posti unilateralmente dal Ministero si traduce in una violazione del principio di buon andamento del pubblico agire, il quale esige che ogni potere sia esercitato per il miglior perseguimento del pubblico interesse, senza, però, introdurre, come nel caso di specie, vincoli idonei a consolidarsi a pregiudizio del successivo possibile adeguamento contenutistico e teleologico, tanto più necessario in un settore quale quello della pianificazione territoriale.

Peraltro, anche tale violazione ridonda in una lesione della competenza amministrativa regionale di cui all'art. 118 della Costituzione, come riconosciuta alle regioni dalla legge dello Stato, nonché dell'art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione.

A tale riguardo non si ignora che la «tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (sentenza Corte costituzionale n. 367 del 2007); restando salva unicamente la facoltà delle regioni «di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente» (*ut supra*).

Cionondimeno, l'art. 140, comma 2, del decreto legislativo n. 42/2004, in ragione della rilevata irragionevolezza, già invero di per sé rilevante sotto il profilo costituzionale, sembra rendere illegittima la prevista compressione delle competenze regionali, come peraltro attribuite nell'ambito di un disegno organico da parte dello stesso legislatore statale in attuazione della Costituzione della Repubblica italiana; attribuzioni le quali risultano irragionevolmente elise dal combinato disposto degli articoli 138, comma 3 e 140, comma 2, del decreto legislativo n. 42/2004, con grave detrimento del pubblico interesse, il che si traduce in una violazione pur anche del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, che deve presiedere i rapporti tra lo Stato e le regioni e che ha trovato un adeguato equilibrio nella previsione di un potere codecisorio nell'adozione del piano paesaggistico.

Per tali ragioni si ritiene che, ove ritenuta legittima l'esegesi estensiva del potere di cui all'art. 138, comma 3, del decreto legislativo n. 42/2004, debba essere sollevata questione di costituzionalità in relazione all'art. 140, comma 2, del decreto legislativo n. 42/2004, affinché la Corte costituzionale ne dichiari l'illegittimità costituzionale.

*4. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, irragionevolezza manifesta e violazione dei principi che presiedono alla pianificazione urbanistica e paesaggistica. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 138, comma 3, e dell'art. 140 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.*

*Violazione del principio di proporzionalità di cui all'art. 3 della Costituzione.*

Il Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 534, del 29 gennaio 2013, ha affermato che il potere di cui all'art. 138, comma 3, del decreto legislativo n. 42/2004 è un «potere-dovere d'intervento, caratterizzato da un procedimento in parte differenziato da quello previsto nei primi due commi, che l'ordinamento giuridico ha istituito, attivabile nei casi in cui, in base a valutazioni anche di discrezionalità tecnica, possa essere concretamente a rischio l'interesse costituzionalmente affidato allo Stato».

Nel caso di specie non è dato rinvenire nella parte motiva del provvedimento impugnato alcuna argomentazione che evidenzi un rischio concreto di lesione per l'interesse paesaggistico quanto alla vasta area considerata. Sono addotte, invece, una serie di considerazioni descrittive delle qualità paesaggistiche del Comelico (condizioni di particolarità e originalità orografica e geografica; interazione tra aspetti naturali e secolare azione antropica) e l'unico motivo che giustificerebbe l'urgenza di tutela è individuato nel fattore di rischio e nell'elemento di vulnerabilità ascrivibile al processo di abbandono dei versanti, al declino del settore primario ed a fenomeni di spopolamento. Non è dato com-





prendere, invero, come tali fattori possano incidere negativamente sul bene paesaggio alla cui tutela il provvedimento ministeriale è diretto. Al contrario lo spopolarsi dell'area e il declino rurale ed economico dovrebbero essere considerate fonti di riduzione del «rischio» paesaggistico, che invece si potrebbe presentare in presenza di un ripopolamento dell'area o di un intensivo sviluppo economico.

Quanto alla asserita necessità di «guidare» il processo di riqualificazione del Comelico, essa non presenta caratteri di attualità e avrebbe dovuto, peraltro, essere affidata alla potestà pianificatoria paesaggistica, cui naturalmente afferisce tale finalità *ex art.* 135, comma 4, lettera *b)* e *d)* decreto legislativo n. 42/2004.

Ne consegue che la mancanza in concreto del presupposto giustificativo del potere di cui all'art. 138, comma 3 del decreto legislativo n. 42/2004, come enucleato dalla giurisprudenza amministrativa, determina l'illegittimità del decreto ministeriale impugnato.

D'altronde l'iniziativa statale qui criticata appare illegittima anche perché sembra presupporre la insufficienza dei vari vincoli già esistenti, laddove è invece oggettivamente constatabile che essi sono stati ampiamente sufficienti, atteso che siamo in presenza di un ambiente perfettamente conservato e di ineguagliabile bellezza.

Si denuncia, ancora, la irragionevolezza di una disciplina uniforme per un territorio di notevole estensione, che presenta (e non potrebbe essere diversamente) situazioni anche molto differenziate e la sproporzione del provvedimento impugnato evidentemente non necessario ed eccedente i fini di salvaguardia perseguiti.

La disciplina introdotta con la determinazione impugnata ha carattere dichiaratamente immutabile; il che denuncia una assoluta ignoranza della esigenza per cui qualsiasi pianificazione, non solamente quella urbanistica e paesaggistica, richiede un continuo aggiornamento per corrispondere compiutamente e tempestivamente alle esigenze di una società, che da contadina che era negli anni '40 è divenuta industriale, poi post industriale e ora telematica e quindi soggetta ad un sempre più rapido cambiamento.

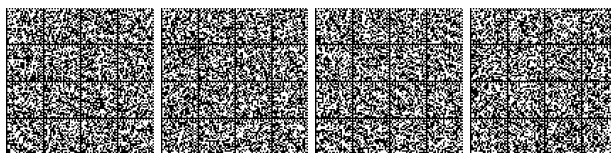
*5. Violazione delle attribuzioni riservate alla soprintendenza e ai comuni. Violazione sotto ulteriore profilo dell'art. 118 della Costituzione. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta e disparità di trattamento nei confronti di una zona che si attende un adeguato sostegno al suo sviluppo economico-sociale.*

Venendo ora ad un esame del particolare contenuto dell'impugnato provvedimento, balza agli occhi il fatto di costituire un insieme di vincoli puntuali a priori (cosiddetti «vestiti»), vincoli che invece di regola consistono nella sola necessità che qualsiasi innovazione richieda il previo nulla-osta del soprintendente, che ha appunto il compito di valutare caso per caso lo specifico intervento progettato ai fini della sua compatibilità con il mantenimento di quell'esteriore aspetto del luogo che la legge intende proteggere. Si tratta di un potere di discrezionalità tecnico — valutativa di cui sono esclusivamente attribuiti i soprintendenti e di cui gli stessi non possono essere espropriati senza oltre tutto renderli organi assolutamente inutili. Né la denunciata illegittima espropriazione è limitata alle soprintendenze; forse addirittura più grave è quella di cui sono vittime i comuni, primi e più diretti titolari del potere di controllo di quell'elemento costitutivo essenziale che è il loro territorio.

Ed invero, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, il comune ha una competenza «propria», quindi non attribuita o delegata. Ora tale competenza è propria secondo un criterio storico, nel senso che i liberi comuni, sin dal primo Medioevo e cioè sin dal secolo decimosecondo, hanno sempre rivendicato, in via esclusiva di ogni dipendenza feudale o anche imperiale, il potere di stabilire dove creare la torre civica, la piazza principale, la cattedrale e in genere di disciplinare il proprio abitato. L'espressione «la città rende liberi» sta proprio a significare la possibilità del comune di attribuire al cittadino, per la prima volta nella storia, quattro secoli prima della nascita degli Stati moderni e sette secoli prima della rivoluzione francese, la piena proprietà della sua abitazione e delle sua bottega. Questa «competenza propria», attribuita al comune direttamente dalla Costituzione, non può essere soppressa né dallo Stato, né dalla stessa regione, con la quale il comune deve varare il proprio piano regolatore in una collaborazione che vede però la posizione del comune come prevalente.

Le conseguenze non sono solo quelle così denunciate e di carattere formale, ma anche e soprattutto di carattere socio-economico: si pensi al caso del Comelico, zona di incomparabile bellezza rimasta sin'ora estranea allo sviluppo delle contigue Dolomiti, impoverita e spopolata.

Tutto ciò premesso e ritenuto,



P.Q.M.

*Si conclude perché piaccia a codesta ecc.ma Corte annullare l'impugnato decreto, in quanto lesivo delle competenze e delle prerogative costituzionalmente riservate alla regione.*

Venezia-Roma, 28 gennaio 2020

Avv. BOTTEON - Avv. Prof. STELLA RICHTER

(Omissis)

20C00051

N. 14

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 febbraio 2020  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Regioni - Norme della Regione Siciliana - Ricalcolo degli assegni vitalizi - Riduzione individuale, nella misura del 26 per cento, degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità per un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 19 del 2019 - Incremento della percentuale di riduzione individuale degli assegni vitalizi diretti di una quota aggiuntiva del 5 per cento per la parte eccedente l'importo di 37.000 euro lordi annui e di un'ulteriore quota aggiuntiva del 5 per cento per la parte eccedente l'importo di 62.000 euro lordi annui, per il medesimo periodo di tempo.**

– Legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 19 (Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi), art. 1, commi 12 e 13.

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

Contro la Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in piazza Indipendenza, 21 - 90129 Palermo, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 12 e 13, della legge regionale 28 novembre 2019, n. 19, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 23 gennaio 2020.

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 54 del 30 novembre 2019, è stata pubblicata la legge regionale 28 novembre 2019, n. 19, recante: «Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi».

L'art. 1 (rubricato «Ricalcolo assegni vitalizi») di tale legge regionale al comma 12, così recita:

«Gli effetti di risparmio discendenti dalle modalità di calcolo contributivo previste dal presente articolo alla data di entrata in vigore della presente legge sono rapportati in percentuale rispetto alla spesa complessiva consolidata alla stessa data per assegni vitalizi diretti in corso di erogazione. Tale percentuale, diminuita del 26 per cento, costituirà il valore di riduzione individuale degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità per un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Il medesimo articolo, al successivo comma 13, così recita:

«La percentuale di riduzione individuale degli assegni vitalizi diretti derivante dall'applicazione del comma 12 è incrementata di una quota aggiuntiva del 5 per cento per la parte eccedente l'importo di 37.000 euro lordi annui e di un'ulteriore quota aggiuntiva del 5 per cento per la parte eccedente l'importo di 62.000 euro lordi annui, per il medesimo periodo di cinque anni di cui al comma 12».

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nella disposizione contenuta nell'art. 1, commi 12 e 13 della legge regionale n. 19/2019, per contrasto con gli articoli 3, e 117, comma 3, della Costituzione, nonché con gli articoli 14 e 17 dello Statuto della Regione Siciliana approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455.

Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1, della Costituzione per i seguenti



## MOTIVI

L'art. 1, comma 965, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, come successivamente modificato dall'art. 45, comma 1, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58), ha previsto che

«Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa pubblica, a decorrere dall'anno 2019, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 30 maggio 2019, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge qualora occorra procedere a modifiche statutarie, provvedono a rideterminare, ai sensi del comma 966, la disciplina dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente della regione, di consigliere regionale o di assessore regionale. Qualora gli enti di cui al primo periodo non vi provvedano entro i termini previsti, ad essi non è erogata una quota pari al 20 per cento dei trasferimenti erariali a loro favore diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e del trasporto pubblico locale. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle regioni nelle quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, si debbano svolgere le consultazioni elettorali entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le regioni di cui al terzo periodo adottano le disposizioni di cui al primo periodo entro tre mesi dalla data della prima riunione del nuovo consiglio regionale ovvero, qualora occorra procedere a modifiche statutarie, entro sei mesi dalla medesima data».

«I criteri e i parametri per la rideterminazione dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi di cui al comma 965 sono deliberati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 31 marzo 2019, con intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, al fine di favorire l'armonizzazione delle rispettive normative. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il 31 marzo 2019 le regioni e le province autonome provvedono in ogni caso a rideterminare i trattamenti previdenziali e i vitalizi di cui al comma 965 entro i termini previsti dal medesimo comma, secondo il metodo di calcolo contributivo.»

Infine il successivo comma 967 ha disposto che

«Gli enti interessati documentano il rispetto delle condizioni di cui al comma 965, secondo i criteri di cui al comma 966, mediante comunicazione da inviare alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, entro il quindicesimo giorno successivo all'adempimento. Il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, entro il quindicesimo giorno successivo al ricevimento della comunicazione, trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze l'attestazione relativa al rispetto degli adempimenti. Entro il quindicesimo giorno successivo alla scadenza dei termini stabiliti dal comma 965, il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze l'elenco delle regioni e delle province autonome che non hanno inviato la comunicazione prescritta dal presente comma, ai fini dell'esecuzione della riduzione lineare dei trasferimenti prevista dal comma 965. I trasferimenti sono riconosciuti per intero a partire dall'esercizio in cui la regione abbia adempiuto».

La prevista intesa è stata adottata il 3 aprile 2019 (v. Allegato 2) e prevede in particolare i seguenti criteri e parametri per la rideterminazione degli assegni vitalizi:

a) la rideterminazione si applica agli assegni vitalizi comunque denominati, diretti, indiretto o di reversibilità, considerando il loro importo lordo, senza tenere conto delle riduzioni temporanee disposte dalla normativa vigente;

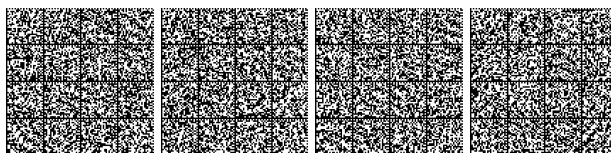
b) la rideterminazione si applica agli assegni vitalizi in corso di erogazione e quelli non ancora erogati, con esclusione dei trattamenti previdenziali il cui ammontare è stato definito esclusivamente sulla base del sistema di calcolo contributivo;

c) a seguito della rideterminazione, la spesa per gli assegni vitalizi, in erogazione, in ciascuna Regione non può superare, al momento dell'applicazione della nuova disciplina, la spesa necessaria all'erogazione dei medesimi assegni ricalcolati con il metodo di calcolo contributivo sulla base della nota metodologica allegata alla presente intesa incrementata fino a 26 per cento e, comunque, di un importo pari a quello necessario a garantire che, per effetto della rideterminazione, ciascun assegno vitalizio di importo pari o superiore a due volte il trattamento minimo INPS non sia inferiore a tale importo; in ogni caso, la spesa non può essere superiore a quella sostenuta sulla base della normativa vigente;

d) l'ammontare dell'assegno vitalizio, a seguito della rideterminazione, non può comunque superare l'importo erogato ai sensi della normativa vigente.

L'intesa prevede altresì che (Allegato 2, punto 3) che

«Per consentire di completare gli adempimenti amministrativi necessari, l'applicazione delle disposizioni che prevedono la rideterminazione degli assegni vitalizi può essere differita a non oltre il sesto mese successivo alla loro entrata in vigore. A decorrere dalla data di applicazione della rideterminazione cessano di avere efficacia le eventuali disposizioni che prevedono riduzioni temporanee degli assegni vitalizi in essere.»



Gli importi degli assegni vitalizi derivanti dalla rideterminazione sono soggetti a rivalutazione automatica annuale, a partire dall'anno successivo all'applicazione della rideterminazione, sulla base dell'indice ISTAT di variazione dei prezzi al consumo (FOI) (Allegato 2, punto 4).

Sulla base del punto 2 dell'intesa, poi, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato, sempre il 3 aprile 2019, uno specifico documento di indirizzo volto ad armonizzare le normative regionali, prevedendo l'applicazione, in sede di rideterminazione degli assegni vitalizi, di specifiche clausole di salvaguardia al fine di tutelare i principi di proporzionalità, ragionevolezza e di tutela dell'affidamento.

In base al combinato disposto dell'intesa della Conferenza Stato-Regione e del documento d'indirizzo della Conferenza delle regioni, la spesa per gli assegni vitalizi rideterminati non può dunque superare la spesa che la Regione avrebbe sostenuto per l'erogazione dei medesimi assegni ricalcolati sulla base del metodo contributivo sancito dalla nota metodologica, incrementata fino al 26%.

La legge regionale all'art. 1, comma 12 e 13 si pone in contrasto con gli articoli 14 e 17 dello Statuto della Regione Siciliana, nonché degli articoli 3 e 117, comma 3 della Costituzione.

Com'è noto in base all'art. 17 dello Statuto della Regione Siciliana approvato con regio decreto-legge n. 455/1946, la Regione può emanare leggi «Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato», mentre il precedente art. 14 attribuisce alla regione una potestà legislativa esclusiva «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

La disposizione si pone del pari in contrasto con l'art. 117, comma 3 della Costituzione, che attribuendo alla legislazione concorrente il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», impone a tutte le regioni il rispetto dei principi fondamentali del sistema.

Come ha precisato costantemente la Corte (sentenza n. 156/2015):

«i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, funzionali, tra l'altro, a garantire l'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, in quanto necessari per preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 della Costituzione) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 della Costituzione, richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)».

Ed ancora

«Per i medesimi motivi, la Corte ha, altresì, specificato che la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica consente allo Stato di imporre alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome limiti analoghi a quelli che valgono per le Regioni a statuto ordinario, nelle more delle trattative finalizzate al raggiungimento degli accordi che si rendano necessari (sentenze n. 82 del 2015, n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 353 del 2004)».

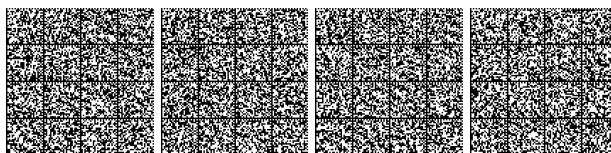
Orbene, entrambi i citati commi dell'art. 1 della legge regionale impugnata, non rispettano né le disposizioni contenute nell'art. 1, commi 965 e 966, della legge statale n. 145/2018, né l'intesa del 3 aprile 2019, ai sensi delle quali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa pubblica, a decorrere dall'anno 2019, le regioni, anche ad autonomia speciale, sono tenute a rideterminare la disciplina dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere in favore di coloro che hanno ricoperto la carica di presidente della Regione, di consigliere o assessore regionale.

In particolare le disposizioni impugnate divergono e dalle previsioni statali e dai criteri e parametri contenuti nell'intesa deliberata dalla Conferenza Stato-regioni il 3 aprile 2019 laddove la nuova disciplina è testualmente limitata nella sua applicazione a un periodo di tempo determinato (cinque anni), senza che analoga previsione sia contenuta nelle citate disposizioni.

In particolare l'intesa, al paragrafo 3, prevede che:

«Per consentire di completare gli adempimenti amministrativi necessari, l'applicazione delle disposizioni che prevedono la rideterminazione degli assegni vitalizi può essere differita a non oltre il sesto mese successivo alla loro entrata in vigore. A decorrere dalla data di applicazione della rideterminazione cessano di avere efficacia le eventuali disposizioni che prevedono riduzioni temporanee degli assegni vitalizi in essere.».

L'intesa prevede dunque — sotto il profilo temporale — che una volta entrata in vigore la normativa sulla rideterminazione, la sua applicazione concreta possa essere esclusivamente «differita a non oltre il sesto mese successivo» all'entrata in vigore delle nuove disposizioni, ed al solo scopo di consentire «di completare gli adempimenti amministrativi necessari».





Con le disposizioni impugnate, invece, la rideterminazione degli assegni vitalizi viene disposta in maniera temporaneamente limitata, senza che una tale limitazione sia prevista né nella legge statale, né nella citata intesa.

In tal modo la Regione ha violato i principi di uguaglianza e ragionevolezza *ex art. 3* della Costituzione, introducendo una deroga alla normativa statale armonizzata a livello nazionale in sede d'intesa, con ciò prevedendo un regime limitato nel tempo (cinque anni) dei vitalizi come rideterminati, in difformità rispetto a tutte le altre regioni.

La Regione ha violato anche il principio di leale collaborazione. Come ha precisato la Corte in fattispecie analoga (sentenza n. 58/2007), l'introduzione di una deroga ad una intesa raggiunta, qualora venga disposta

«senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione necessari per superare l'intesa già raggiunta, determina una lesione del principio di leale collaborazione. Questa Corte ha più volte precisato che «le intese in sede di Conferenza Stato-Regioni rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio. Ne deriva che il principio di leale collaborazione che si realizza mediante tali accordi, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (sentenza n. 31 del 2006)».

L'intesa raggiunta, quindi, concorrendo alla determinazione dei principi di coordinamento nella specifica fattispecie prevista dall'art. 1, commi 965, 966 e 967 della legge n. 145/2018, costituisce vincolo nei confronti della legislazione regionale, concretamente violato dalle disposizioni dell'art. 1, commi 12 e 13 della legge regionale siciliana n. 19/2019, le quali invece prevedono che la nuova disciplina introdotta nella legge regionale sia limitata nella sua applicazione ad un periodo di tempo determinato (cinque anni) e non costituisca, pertanto, una norma a regime, venendo così a mutare la natura dell'intervento previsto dalla normativa statale in una misura temporalmente contingente.

*P.Q.M.*

*Si chiede che l'ecc.ma Corte voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 1, commi 12 e 13, della legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 19, per i motivi illustrati nel presente ricorso.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 23 gennaio 2020;
2. intesa repertorio atti Conferenza Stato-regioni n. 56/CSR del 3 aprile 2019 con allegato.

Roma, 29 gennaio 2020

*Il Vice Avvocato dello Stato:* SALVATORELLI

*L'Avvocato dello Stato:* PUCCIARIELLO

20C00043

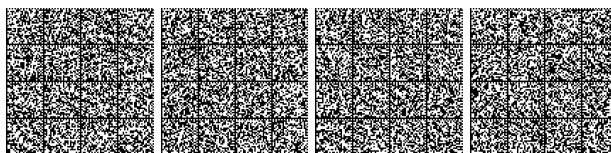
N. 15

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 febbraio 2020  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Sanità pubblica - Polizia mortuaria - Norme della Regione Calabria - Interpretazione autentica dell'art. 8, comma 2, della legge regionale n. 48 del 2019 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria) relativo ai requisiti dell'impresa funebre e dei soggetti ad essa collegati - Interpretazione secondo la quale gli accordi, con altre imprese funebri certificate, per l'ottenimento dei requisiti devono, a pena di nullità, essere realizzati stabilmente e non in modo temporaneo, sotto la forma del consorzio, di società consortili o di altra forma di società di persone o capitali.**

- Legge della Regione Calabria 5 dicembre 2019, n. 53 (“Interpretazione autentica dell'art. 8, comma 2 della legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria)”), art. 1.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;



Contro la Regione Calabria, in persona del presidente della giunta *pro tempore*, per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1 della legge regionale n. 53 del 5 dicembre 2019, pubblicata nel B.U.R. n. 135 del 5 dicembre 2019, avente ad oggetto «Interpretazione autentica dell'art. 8, comma 2, della legge regionale 29 novembre 2019 n. 48 (disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria)», giusta delibera del Consiglio dei ministri 29 gennaio 2020.

La legge della Regione Calabria n. 53 del 5 dicembre 2019, recante «Interpretazione autentica dell'art. 8, comma 2 della legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria)», presenta profili d'illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 1, per violazione degli articoli 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, nei termini che si passa ad esporre.

1. Si premette che la legge n. 48 del 2019, interpretata dalla legge reg. n. 53/2019, ha riproposto disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria che erano già contenute nella legge regionale della Calabria n. 22 del 26 giugno 2018 (recante la medesima rubrica «Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria»), e per le quali il Consiglio dei ministri, nella riunione dell'8 agosto 2018, aveva deliberato l'impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale.

Tale legge è stata successivamente interamente abrogata dalla legge regionale 30 aprile 2019, n. 7, inducendo il Governo a rinunciare al ricorso (con delibera del Consiglio dei ministri del 19 giugno 2019).

2. La legge n. 48/2019 è stata impugnata dinanzi alla Corte costituzionale dalla Presidenza del Consiglio con ricorso notificato in data 28 gennaio 2010 e regolarmente depositato, per la rinnovata violazione dell'art. 117, comma 2, lettere e-l-m) Cost.

Anche per la legge n. 53/2019 oggetto del presente ricorso, si ripropongono le criticità già enunciate avverso la legge n. 48/2019, prima fra tutte l'invasione della sfera di esclusiva competenza statale, come è reso evidente dal fatto che la legge principale e quella di sua interpretazione autentica ricalcano, in parte, il disegno di legge Atto Senato n. 2492 - Disciplina delle attività nel settore funerario e disposizioni in materia di dispersione e conservazione delle ceneri - presentato in data 21 luglio 2016 (ed il cui ultimo esame risale al mese di ottobre del 2017) e che dovrà costituire il perimetro (statale) all'interno del quale le regioni saranno chiamate a svolgere «compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo» (art. 3 del disegno di legge n. 2492).

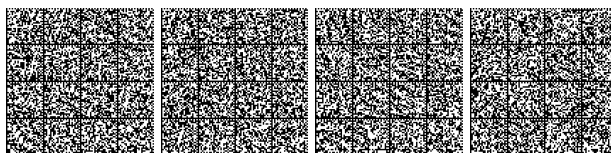
La cornice normativa statale di riferimento nella materia in esame è completa ed esaustiva, come costituita da:

- a) regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, «Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie.» (art. 343);
- b) codice civile (disposizioni concernenti gli atti di disposizione del proprio corpo, ex art. 5; testamento, art. 587 e segg.);
- c) decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, «Approvazione del regolamento di polizia mortuaria.» (articoli 78-81);
- d) legge 30 marzo 2001, n. 130, recante «Disposizioni in materia di cremazione e dispersioni delle ceneri.» (art. 3).

A queste fonti non si può sovrapporre un intervento legislativo regionale, neppure in caso di (presunta) inerzia del legislatore statale, sia in considerazione dell'esistenza di una disciplina completa del settore sia per le ragioni esposte dal Consiglio di Stato con parere reso nell'Adunanza della Sezione Prima del 29 ottobre 2003, n. 2957:

«(omissis) Si premette che la legge 30 marzo 2001, n. 130, recante disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri, non è una legge delega, come tale inapplicabile in carenza di esercizio della delega, ma una legge ordinaria, diretta ad innovare la normativa vigente in materia di cremazione e in particolare il regolamento di polizia mortuaria approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285. È bensì vero che a tale scopo la legge si affida alla emanazione di un successivo regolamento per dare piena attuazione ai principi e alle regole dettate dall'art. 3 della stessa legge, ma non è sostenibile che, decorso ormai ampiamente il termine stabilito di sei mesi dalla data di entrata in vigore, la mancata emanazione del regolamento privi la legge di qualsiasi efficacia, specialmente in ordine alla normativa preesistente di rango secondario. Le disposizioni legislative di mero principio costituiscono comunque criterio interpretativo delle norme previgenti e quelle alle quali può riconoscersi efficacia pre-cettiva per compiutezza di disciplina (*self executing*) devono ritenersi senz'altro applicabili.»

4. Ciò premesso, l'art. 1 della legge in esame, al fine di chiarire la portata di tale ultima previsione, dispone che: «Il comma 2 dell'art. 8 (Requisiti dell'impresa funebre e dei soggetti ad essa collegati) della legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria) va interpretato sottintendendo che gli accordi previsti nel suddetto comma, devono, a pena di nullità, essere realizzati stabilmente e non in modo temporaneo, sotto la forma del consorzio, di società consortili o di altra forma di società di persone o capitali, nelle forme previste e regolamentate dal Codice civile e dalle norme vigenti in materia di commercio».



Tale norma regionale che, nel fornire l'interpretazione autentica del secondo comma dell'art. 8, prevede, a pena di nullità, la stabilità dell'accordo posto in essere per l'esercizio dell'attività di impresa funebre, si pone in contrasto con il principio del libero accesso al mercato, materia demandata alla legislazione esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, sia con il principio di libertà dell'iniziativa economica privata, in violazione dell'art. 41 della Costituzione.

L'illegittimità della norma in esame trova conferma in quanto stabilito dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato con il parere AS 1153 del 6 novembre 2014 — reso in ordine alla legge regionale della Campania n. 12/2001, recante «Codice delle attività e delle imprese funebri», come modificata dalla legge regionale 25 luglio 2013, n. 7 — alla stregua del quale «l'imposizione di un rapporto di lavoro continuativo del lavoratore costituisce un vincolo organizzativo rigido, suscettibile di restringere indebitamente l'accesso al mercato».

La norma interpretativa, infatti, restringe indebitamente il libero accesso al mercato funebre, creando un vincolo illegittimo dal quale consegue la violazione del principio di libera concorrenza, materia demandata alla legislazione esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, secondo i principi dettati dalla stessa Corte costituzionale in occasione di pronunzie su altre leggi regionali che introducevano restrizioni, anche indirette, a quel principio: si vedano le sentenze n. 59/2017 (sui criteri di determinazione dei canoni di concessione) e n. 98/2017 (sugli orari di apertura degli esercizi commerciali) nonché, per affermazioni di carattere generale, la sentenza della Corte costituzionale, 13 gennaio 2004, n. 14: «L'inclusione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza nella lettera e) dall'art. 117, 2° comma, Cost., evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale di unificare in capo allo stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico».

Anche recentemente, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una normativa regionale che imponeva indebitamente vincoli al libero esercizio dell'attività privata, la Corte costituzionale (con sentenza 11 gennaio 2019 n. 5, in termini con la precedente sentenza n. 30 del 2016) ha ribadito che il vincolo imposto dalla legge regionale: «incide negativamente sul livello di tutela della concorrenza fissato dalla legge statale. Per quanto di contenuto in sé non irragionevole, la disposizione eccede dunque l'ambito costituzionalmente definito della potestà legislativa regionale».

Sempre in materia di tutela del principio della libera concorrenza e della libera attività economica privata, citiamo ad ulteriore sostegno delle nostre eccezioni:

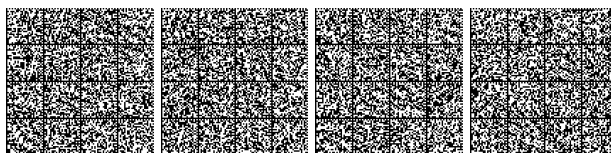
Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 47, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 14 legge regionale Piemonte 3 agosto 2004, n. 19, nella parte in cui imponeva ai proprietari ed ai gestori degli impianti di telecomunicazione e radiodiffusione il pagamento di spese per attività istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni all'installazione e modifica di impianti fissi;

Corte costituzionale 11 giugno 2014, n. 165, che ha dichiarato, tra l'altro, incostituzionali gli art. 20 legge regionale Toscana 28 settembre 2012 n. 52 e 6 legge regionale Toscana 5 aprile 2013 n. 13, nella parte in cui assumevano la distanza minima tra gli esercizi commerciali quale elemento qualificante delle «strutture di vendita in forma aggregata», 18 legge regionale Toscana n. 13/13, nella parte in cui imponeva il funzionamento contestuale delle modalità «servito» e delle modalità «self-service» durante l'orario di apertura dell'impianto di distribuzione del carburante, 5, 2° comma, legge regionale Toscana n. 13/13, nella parte in cui esigeva che gli esercizi commerciali di vendita in outlet esponessero il solo prezzo finale di vendita;

Corte costituzionale 14 marzo 2014, n. 49, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 16 legge regionale Veneto 31 dicembre 2012, n. 55, nella parte in cui, con riguardo all'esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime, stabiliva che ciascun operatore non potesse essere titolare di nulla osta in più di un comune;

Corte costituzionale, 15 maggio 2014, n. 125, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 9 legge regionale Umbria 6 maggio 2013, n. 10, nella parte in cui attribuisce la qualifica di «polo commerciale» ad esercizi commerciali per il solo fatto che questi siano adiacenti o vicini e a prescindere dalla volontà degli esercenti di unirsi in un polo commerciale e di conseguenza sottopone anche gli esercizi di vicinato alla complessa procedura autorizzatoria prevista per le grandi strutture di vendita o per le medie strutture superiori di tipologia M3 ed introduce nuovamente dei vincoli anche in relazione al rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio.

Tanto premesso e considerato, richiamate le argomentazioni esposte nel menzionato ricorso del 28 gennaio 2020, cui il presente chiediamo venga riunito, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 29 gennaio 2020.



P.Q.M.

Si chiede che la Corte costituzionale adita voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 53 del 5 dicembre 2019, recante «Interpretazione autentica dell'art. 8, comma 2 della legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria)», per violazione dell'art. 41 e dell'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione.

Si produrrà copia della delibera del Consiglio dei ministri.

Roma, 3 febbraio 2020

L'Avvocato dello Stato: ALBENZIO

20C00044

N. 16

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 febbraio 2020  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Ambiente - Norme della Regione Molise - Disciplina della procedura di impatto ambientale - Modifiche all'art. 8 della legge regionale n. 21 del 2000 - Provvedimento di valutazione di impatto ambientale - Omesso riferimento al provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006.**

– Legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17 (“Modifiche della legge regionale 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale)”), art. 3.

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

Contro la Regione Molise, in persona del Presidente in carica, con sede in via Genova n. 11 - 86100 Campobasso;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Molise n. 17/2019, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Molise n. 49 Edizione Straordinaria dell'11 dicembre 2019, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 6 febbraio 2020.

#### PREMESSE DI FATTO

In data 11 dicembre 2019, sul n. 49 del Bollettino ufficiale della Regione Molise n. 49 Edizione Straordinaria è stata pubblicata la legge regionale 9 dicembre 2019, n. 17, intitolata «Modifiche della legge regionale 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale)».

L'art. 3 della legge della Regione Molise n. 17/2019 recante modifica dell'art. 8 della L. R. 21/2000 (in vigore dal 12 dicembre 2019), recita: «

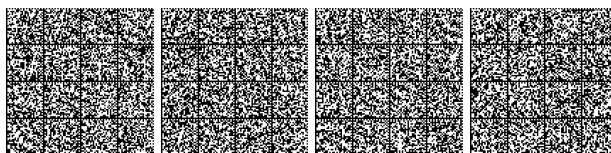
1. All'art. 8 della legge regionale n. 21/2000 sono apportate le seguenti modifiche:

a) la rubrica è sostituita dalla seguente rubrica «Provvedimento di valutazione di impatto ambientale»;

b) al comma 2, le parole «La Giunta regionale» sono sostituite dalle parole «Il Direttore del Servizio regionale competente all'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale» e le parole «giudizio di compatibilità ambientale» sono sostituite dalle parole «provvedimento di valutazione di impatto ambientale»;

c) dopo il comma 2, è inserito il seguente comma: «2-bis. Resta in capo alla Giunta regionale la presa d'atto del provvedimento di VIA nel rispetto dei termini dell'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006.».

Il testo dell'art. 8 della legge regionale del Molise n. 21/2000 ante modifica era il seguente: «Giudizio di compatibilità ambientale.





1. Il comitato tecnico V.I.A., sulla base dell'istruttoria tecnica, redige, entro il termine di centoventi giorni dalla data di convocazione, un rapporto sull'impatto ambientale atteso dalla realizzazione dell'opera oggetto della procedura e formula un motivato parere di compatibilità, prescrivendo le eventuali ulteriori misure di mitigazione e di monitoraggio.

2. La giunta regionale, entro il termine complessivo di centocinquanta giorni dalla data di deposito del progetto, fatte salve eventuali proroghe di cui al comma 4, dell'art. 6, sulla base del rapporto di cui al precedente comma, con proprio provvedimento rilascia il giudizio di compatibilità ambientale.

3. Gli esiti della procedura di dovranno essere comunicati con immediatezza ai soggetti del procedimento ed a tutte le altre amministrazioni pubbliche competenti, anche in materia di controlli ambientali. Gli stessi esiti saranno resi pubblici mediante emanazione di un comunicato stampa».

L'art. 3 della L.R. n. 17 del 9 dicembre 2019 è censurabile per contrasto con la Costituzione per i seguenti motivi in

#### DIRITTO

Violazione da parte dell'art. 3, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)* della legge regionale del Molise 9 dicembre 2019, n. 17, dell'art. 117, comma 2, lett. *S)* Cost., in relazione all'art. 27-*bis* del decreto legislativo, n. 152/2006 ed all'art. 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La legge regionale Molise n. 17/2019, ha modificato l'art. 8 della precedente legge della Regione Molise n. 21 del 2000 recante la disciplina della procedura di impatto ambientale, e contempla talune disposizioni che appaiono costituzionalmente illegittime, in quanto intervengono sulla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» invadendo la esclusiva competenza legislativa dello Stato — nella quale rientra la disciplina del procedimento di VIA/VAS disciplinata dalla norma regionale impugnata, la quale deve assicurare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni in ordine alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

Tale disciplina, «in quanto appunto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (Corte Cost. sentenza n. 249 del 2009), con la conseguenza che la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (Corte cost. sentenze n. 58 del 2015, n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

Le modifiche introdotte con le norme in esame alla vigente normativa regionale in materia di VIA non appaiono coerenti con le previsioni di cui all'art. 27-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, introdotto dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, in quanto si limitano alla mera sostituzione di alcuni termini, senza in alcun modo intervenire sulla sostanza della procedura di VIA di competenza regionale che è stata, invece, integralmente modificata con l'introduzione del «Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale», disciplinato dai citato art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006.

In particolare, si denuncia il contrasto dell'art. 3, recante modifica dell'art. 8 della L. R. 21/2000, con la disciplina di cui agli articoli 27-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 e 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 per le seguenti ragioni.

Il suddetto art. 3 della L.R. fa riferimento in rubrica al solo «provvedimento di Valutazione di impatto ambientale» definendo al comma 2 l'autorità competente al relativo rilascio (il Direttore del Servizio regionale) senza, tuttavia, contemplare in alcun modo l'esistenza del «Provvedimento autorizzatorio unico regionale» e facendo esclusivamente riferimento — nel nuovo comma 2-*bis* — ai «termini» di cui all'art. 27-*bis*, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

A tal riguardo occorre evidenziare che alla luce della novella recata dalla legge n. 104 del 2017, il provvedimento di VIA non può più essere adottato autonomamente bensì deve essere parte del più ampio «Provvedimento autorizzatorio unico regionale» emanato all'esito di una conferenza di servizi, la cui determinazione motivata di conclusione comprende, ai sensi dell'art. 27-*bis*, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dell'art. 14, comma 4, della legge n. 241/1990, sia il provvedimento di VIA che i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita.



Inoltre, le modifiche apportate non tengono in alcun modo conto di tale obbligatorio modulo procedimentale, né l'osservanza di quest'ultimo emerge dalla lettura coordinata della legge qui impugnata con la L.R. 21/2000 che, al contrario, disciplina esclusivamente il procedimento di VIA ponendosi in diretto contrasto con le disposizioni statali sopra menzionate.

In buona sostanza, si ha una rilevante sostanziale deviazione e mutazione del procedimento amministrativo di rilascio della V.I.A. previsto a livello generale ed uniforme per tutte le Regioni, obliterando del tutto il modulo procedimentale della conferenza di servizi previsto dalla norma statale interposta (l'art. 27-*bis* del codice dell'ambiente vigente).

Codesta Corte costituzionale ha affermato che la normativa in tema di VIA rappresenta, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018); ha, altresì, precisato che l'art. 27-*bis* del codice dell'ambiente costituisce uno degli snodi fondamentali della riforma operata dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114); tale disposizione, infatti, rientra tra quelle «che - in attuazione degli obiettivi [...] di semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale» e di «rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale» — determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema».

L'unitarietà e l'allocazione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale ha risposto, pertanto, «ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione di bene ambientale» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018).

Il legislatore statale ha dunque riservata a sé stesso, in via esclusiva, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale, definendo le modalità attraverso le quali fissare un equilibrio fra gli interessi e i diversi valori coinvolti.

In particolare, come detto, la disciplina della VIA è mossa dalla necessità di affiancare alla tutela ambientale anche la semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti: esigenze che sarebbero frustrate da interventi regionali che, incidendo sul relativo procedimento, finiscano per incidere significativamente sul relativo portato, in aperta contraddizione con le scelte del legislatore statale.

In siffatta cornice non è casuale, a tale riguardo, che anche l'art. 7-*bis*, comma 8, del decreto legislativo n. 152 del 2006, pur riconoscendo uno spazio di intervento alle Regioni e Province autonome, ne definisca tuttavia il perimetro d'azione in ambiti specifici e puntualmente precisati.

Gli enti regionali, infatti, possono disciplinare, «con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA», stabilendo «regole particolari ed ulteriori» solo e soltanto «per la semplificazione dei procedimenti per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione [...] dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie» (sentenza n. 198 del 2018).

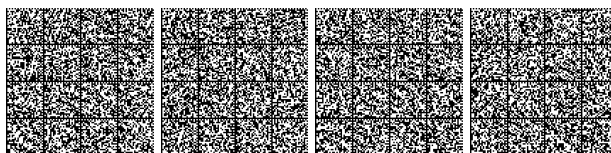
Fuori da questi ambiti, è, dunque, preclusa alle Regioni la possibilità di incidere sul dettato normativo che attiene ai procedimenti di verifica ambientale così come definito dal legislatore nazionale.

L'intervento normativo denunciato travalica i suddetti limiti, perché, non contemplando la conferenza di servizi come fase procedimentale essenziale di componimento degli interessi pubblici e privati coinvolti, anziché semplificare il procedimento di rilascio della VIA lo aggrava.

Per i motivi suesposti, si ritiene costituzionalmente illegittimo l'art. 3, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione in riferimento ai parametri statali interposti dianzi citati.

*P. Q. M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittim, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art 3 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Molise n. 49 Edizione Straordinaria dell'11 dicembre 2019, come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 6 febbraio 2020.*



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

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 6 febbraio 2020, della determinazione di impugnare la legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Molise n. 49 Edizione Straordinaria dell'11 dicembre 2019 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Molise n. 49 Edizione Straordinaria dell'11 dicembre 2019 Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 7 febbraio 2020

*Il Vice Avvocato dello Stato:* FIGLIOLIA

*L'Avvocato dello Stato:* MARCHINI

20C00062

n. 33

*Ordinanza del 25 ottobre 2019 del Tribunale di Venezia nel procedimento civile promosso da Caffè Centrale snc di Cattapan Marco e Greta contro Comune di Venezia*

**Sanzioni amministrative - Ordinanza-ingiunzione - Determinazione, con ordinanza motivata, della somma dovuta per la violazione e conseguente ingiunzione di pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente - Mancata previsione di un termine per l'emissione dell'ordinanza ingiunzione.**

– Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 18.

#### TRIBUNALE DI VENEZIA

Promosso da:

attore: Caffè centrale S.n.c. di Cattapan Marco e Greta;

difensore: Grimani Pier Vettor;

Nei confronti di:

convenuto: Comune di Venezia;

difensore: Iannotta Antonio.

Il Tribunale di Venezia, I Sezione civile, in persona del GOT avv. Giovanni Calasso, con riferimento al giudizio sopra in epigrafe ha emesso la seguente ordinanza.

#### *Svolgimento del processo*

1. Con ricorso depositato il giorno 11 settembre 2018 la società Caffè Centrale s.n.c. di Cattapan Marco e Greta ed il sig. Cattapan Marco in proprio proponevano opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione n. 15231, 15224, 15223, 15222, 15221 e 15220 del 30 gennaio 2018, notificata il 12 luglio 2018, con la quale il dirigente del Corpo di Polizia locale del Comune di Venezia aveva comminato ai ricorrenti la sanzione pecuniaria di euro 2.250,00 per violazione dell'art. 18 del regolamento CE 178/02 sanzionato dall'art. 2 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 190, esponendo che:

la società Caffè Centrale S.n.c. di Cattapan Marco e Greta era titolare di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande in un pubblico esercizio in Venezia San Polo 746;



con processi verbali n. 12, 13, 14, 15, 16 e 17 del 28 gennaio 2014. notificati il 24 febbraio 2014, la Capitaneria di porto Guardia costiera di Venezia del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti aveva contestato ai ricorrenti la violazione dell'art. 18 del regolamento CE 178/02 «per aver detenuto ai fini della commercializzazione nell'esercizio commerciale all'interno della propria cella frigo» i prodotti alimentari indicati nei processi stessi «senza avere un sistema idoneo che consentisse la rintracciabilità del prodotto ittico presente nella cella frigo» rappresentando quindi l'applicabilità della sanzione di cui all'art. 2 decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 190;

con contestuali verbali n. 6, 7, 8, 9, 10 e 11 la stessa Guardia Costiera aveva contestato ai ricorrenti la violazione dell'art. 2 decreto ministeriale 27 marzo 2002, dell'art. 4 decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109 e dell'art. 58 del regolamento CE 1224/90 «per aver detenuto ai fini della commercializzazione nell'esercizio commerciale all'interno della propria cella» i predetti prodotti alimentari sprovvisti di etichettatura, prospettando l'applicabilità della sanzione di cui all'art. 18, comma 3 del citato decreto legislativo n. 109/1992;

in data 26 marzo 2014 i ricorrenti avevano presentato al Sindaco del Comune di Venezia i propri scritti difensivi facendo presente che la rintracciabilità dei prodotti era comunque garantita fino al momento del consumo e che il regolamento CE 178/02 non era applicabile nella fattispecie trattandosi di prodotti ittici: che la carenza di etichettatura era dipesa dal fatto che il coperchio delle confezioni sul quale tale etichettatura era apposta era stato per errore gettato; che comunque doveva semmai essere applicata un'unica sanzione ai sensi dell'art. 8 legge n. 689/1981;

con ordinanze n. 15219, 15218, 15217, 15216, 15215 e 15209 del 30 gennaio 2018 il dirigente della Polizia locale aveva applicato la sanzione pecuniaria di euro 1.800,00 per l'infrazione dell'art. 58, comma 5 del regolamento CE 1224/09 e dell'art. 16 decreto legislativo n. 109/1992;

con ordinanza n. 15231, 15224, 15223, 15222, 15221 e 15220 il dirigente della Polizia locale, disattesi gli scritti difensivi «in quanto la regolamentazione europea obbliga gli operatori della intera filiera produttiva alla garanzia della tracciabilità dei prodotti, e quindi non solo i fornitori degli stessi» aveva applicato la sanzione pecuniaria di euro 2.250,00 per infrazione dell'art. 18 del regolamento CE 178/2002 sanzionato dall'art. 2 decreto legislativo n. 190/2006;

l'attività di somministrazione di alimenti e bevande, quale era quella svolta dai ricorrenti, non era compresa tra quelle i cui titolari erano assoggettati agli obblighi di cui alla normativa citata, volta a disciplinare la fase anteriore all'utilizzazione dei prodotti;

il ristoratore a tali fini era equiparato al consumatore finale con la conseguenza che i ricorrenti non erano tenuti all'osservanza della norma in questione;

il regolamento CE 1224/09, in particolare l'art. 58 che disciplina la tracciabilità dei prodotti mediante etichettatura non poteva applicarsi al consumatore finale ovvero all'esercente l'attività di somministrazione di alimenti e bevande bensì solo agli operatori che intervengono fino alla vendita dei prodotti atteso che l'art. 58 faceva riferimento agli operatori, i quali secondo l'art. 4 sono i soggetti che intervengono nelle fasi di produzione, trasformazione, commercializzazione, distribuzione e vendita al dettaglio dei prodotti ittici;

il regolamento CE n. 1224/09 era norma speciale rispetto al regolamento CE 178/02, tenuto conto che disciplinava la commercializzazione e, in particolare, la tracciabilità dei prodotti ittici in forma specifica e puntuale;

l'Amministrazione aveva comminato una sanzione specifica ai ricorrenti in considerazione del fatto che i prodotti rinvenuti nella cella frigorifera erano privi di etichettatura, sanzionando nuovamente i ricorrenti già sanzionati;

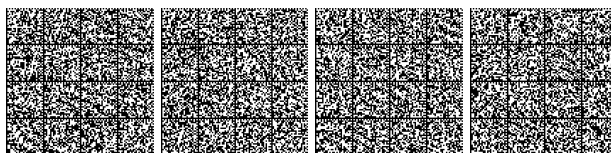
l'applicazione della sanzione per violazione dell'art. 58 del regolamento CE 1224/09 escludeva l'applicabilità della sanzione di cui all'art. 18 del regolamento CE n. 178/02 in applicazione dell'art. 8 della legge n. 689/1981 che stabiliva che «salvo che sia diversamente stabilito» dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo».

2. Con comparsa depositata il 17 gennaio 2019 si costituiva il Comune di Venezia rilevando che:

i sei processi verbali oggetto dell'ordinanza ingiunzione opposta attenevano alla violazione dell'art. 18 regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, come sanzionato dall'art. 2, decreto legislativo n. 190/2006;

tale disposizione comunitaria era strettamente connessa con l'art. 58 del regolamento CE n. 1224/2009 del Consiglio del 20 novembre 2009, il quale, invece, prevedeva una serie di norme in materia di tracciabilità specifiche per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura il cui scopo era quello di implementare un sistema di controllo dell'attività di pesca coerente con gli scopi del primo;

i ricorrenti erano stati sanzionati «per aver detenuto ai fini della commercializzazione nell'esercizio commerciale all'interno della propria cella frigo» prodotti privi di un sistema che ne consentisse la tracciabilità;





il «Caffè Centrale» non poteva essere considerato «consumatore finale» in quanto utilizzava il prodotto alimentare in un'attività d'impresa nel settore alimentare (ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, n. 18 reg. (CE) n. 178/2002) consistente nel preparare il pesce per l'immissione dello stesso nel mercato, attraverso un'attività di vendita/cessione del prodotto ittico dietro corrispettivo del prezzo con conseguente sua assoggettabilità alla disciplina sulla tracciabilità prevista per i prodotti della pesca dall'art. 58 del regolamento (CE) n. 1224/2009;

non vi era stata alcuna duplicazione di sanzione atteso che l'art. 58 del regolamento CE 1224/2009 riguardava specificamente i prodotti della pesca, mentre l'art. 18 regolamento CE 178/2002 concerneva tutti i prodotti alimentari in generale, compresi i mangimi attendo, peraltro, la prima alla mancanza di informazioni fornite dalle etichette stesse, mentre la seconda a un più generale obbligo di tracciabilità del prodotto assolto attraverso anche la etichettatura;

l'affermazione in merito all'applicabilità dell'art. 8, legge n. 689/1981 basata sull'equiparazione dei due regolamenti comunitari era priva di fondamento e, di conseguenza, l'applicazione di due sanzioni, una per violazione dell'art. 58 regolamento (CE) n. 1224/2009, l'altra (oggetto del giudizio «parallelo» recante R.G. n. 8927/2018) per la violazione dell'art. 18 del regolamento (CE) n. 178/2002, era del tutto corretta avendo finalità differenti.

3. Autorizzato il deposito di memorie conclusive il Tribunale, con ordinanza del giorno 11 settembre 2019, invitava le parti a prendere posizione sul decorso del tempo inerente l'emissione e la notifica dell'ordinanza-ingiunzione avvenuta a distanza di oltre quattro anni dalla data di accertamento dei fatti contestati.

Depositati scritti difensivi, all'udienza del 21 ottobre 2019 le parti chiedevano che il giudizio fosse deciso.

Ciò posto, essendo evidente la rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della adozione dei provvedimenti decisi della causa civile in esame, appare opportuno svolgere brevemente i motivi di diritto in base ai quali questo giudicante ritiene costituzionalmente illegittima l'ordinanza impugnata per violazione degli articoli 1 e 2 della legge n. 241/1990.

#### *Motivazioni di diritto*

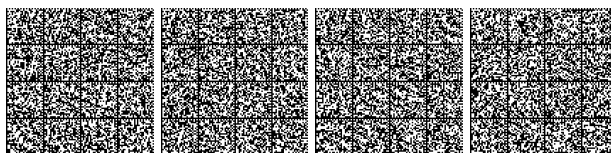
Non vi sono dubbi che lo strumento espressivo della potestà autoritativa della pubblica amministrazione, per superare il vaglio di legittimità e non incorrere in vizi patologici che ne possano inficiare la validità e l'efficacia, deve essere conforme ai dettami della legge, tanto che per patologia del provvedimento amministrativo si intende la difformità di quest'ultimo alle norme di legge e ai principi generali dell'Ordinamento interno e comunitario, al cui rispetto l'attività amministrativa deve improntarsi ai sensi dell'art. 1 della legge n. 241/1990 con la conseguenza che l'attività amministrativa che lede i principi dell'ordinamento comunitario è illegittima.

Ciò premesso, poiché l'accertamento della lesione incide in via sostanziale sulle questioni che interessano il contenzioso in essere, è necessario verificare se il provvedimento sanzionatorio emesso a distanza di anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione, risulti effettivamente coerente con i principi sanciti dalla Costituzione stante l'aperto contrasto e la manifesta violazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 97, 117, 3 della Costituzione. Invero la legge n. 689/1981 e, in particolare l'art. 18, non prevede un termine per l'emissione dell'ordinanza ingiunzione consentendo di fatto e senza la previsione di una norma giuridica, in palese violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, che un provvedimento sanzionatorio amministrativo venga emesso e notificato a distanza di molti anni dal giorno in cui è stata commesso il fatto.

#### MOTIVI

##### *1) Violazione del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.*

È fatto non contestato che il procedimento sanzionatorio è un procedimento amministrativo che si conclude con l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione per la quale la legge non precisa il termine entro il quale debba essere emessa, pur stabilendo dei termini precisi in cui debba avvenire la contestazione (immediatamente o entro 90 giorni dall'accertamento); il termine di giorni 60 entro cui la parte può effettuare il pagamento in misura ridotta, se previsto, ovvero il termine di giorni 30 per produrre memorie formulando istanza per essere sentito.



Ebbene, dal momento in cui l'interessato è stato ascoltato ovvero da quando l'Amministrazione ha ricevuto il rapporto da parte degli organi accertatori, non vi è un termine legislativamente previsto entro il quale l'Autorità amministrativa deve completare l'istruttoria ed emettere la decisione finale decidendo se disporre l'archiviazione o irrogare la sanzione, come invece, previsto dal codice della Strada per le sanzioni dallo stesso disciplinate.

L'art. 2 della legge n. 241/1990, come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge n. 69 del 2009, stabilisce che il procedimento amministrativo debba concludersi entro i termini di giorni 90 tant'è che la «mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente».

D'altra parte il decorso del termine consente alla parte di chiedere al Giudice amministrativo la nomina di un commissario *ad acta* al fine di ottenere una condanna dell'amministrazione a provvedere.

Alla luce di quanto sopra ai procedimenti sanzionatori che non sono altro che dei procedimenti amministrativi, deve applicarsi il principio di cui all'art. 2 della legge n. 241/1990 per quanto disciplinato all'art. 97 della Costituzione. Ciò però, non comporta in via automatica l'invalidità delle ordinanze ingiunzioni emesse e notificate oltre il termine sopra menzionato con la conseguenza che la definizione di procedimenti anche durati per diversi anni, ma entro il termine prescrizione di cinque anni — come nel caso *de quo* — viene riconosciuta valida dalla giurisprudenza, pur essendo in aperto contrasto con la necessità di assicurare la certezza dei diritti dei privati con conseguente violazione dei principi dell'affidamento e di conclusione e proporzionalità dell'azione amministrativa.

Codesta ecc.ma Corte ha esaminato la questione, dichiarandola inammissibile o infondata, facendo però riferimento agli articoli 24 e 11 della Costituzione che sanciscono dei principi inerenti la disciplina dell'attività giurisdizionale che non possono applicarsi al procedimento sanzionatorio che ha carattere esclusivamente amministrativo (Corte cost. ordinanza, 26 febbraio 2010, n. 77).

Il termine prescrizione quinquennale, pertanto, può trovare applicazione solo in caso di attività processuale e non amministrativa. Considerare efficace detto termine comporta il venir meno del principio dell'affidamento e della proporzionalità dell'azione amministrativa.

### 2) *Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.*

Il predetto principio dell'affidamento, evidenziato anche dalla dottrina è stato riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria e, precisamente dalla Corte di giustizia e dal Tribunale di primo grado (Trib. I Grado CE, 17 dicembre 1998, causa T-203/96; Tribunale I Grado CE, 13 marzo 2003, n. 125), che hanno affermato che «il principio della tutela dell'affidamento fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario» e deve essere rispettato non solo dalle istituzioni comunitarie, ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie (Corte di giustizia Zez. II 14 dicembre 2006 - Sentenze 3 dicembre 1998 causa C-381/97 e 26 aprile 2005 causa C-376/02).

In ambito europeo, invero, il legittimo affidamento riguarda non solo gli atti amministrativi, ma anche gli atti legislativi e opera nei rapporti tra gli Stati membri, tra questi e le istituzioni comunitarie, tra queste ultime e i cittadini.

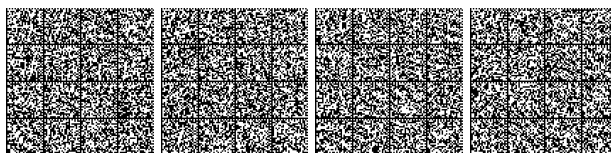
In particolare, con riferimento agli atti amministrativi detto principio è ingenerato da un comportamento delle istituzioni o degli Stati membri capace di far nascere un'aspettativa. Tale comportamento può consistere in un atto di amministrazione attiva, che accresca la sfera giuridica soggettiva dei destinatari dell'atto, ovvero nell'inerzia, più o meno qualificata, per effetto della quale non viene rimossa la situazione di vantaggio di cui il cittadino beneficia e nella quale egli confida. Il legittimo affidamento, quindi, può insorgere a seguito dell'adozione di un atto ampliativo della sfera giuridica soggettiva o per la mancata adozione di un atto sfavorevole ed ha trovato applicazione anche nelle sentenze in tema di revoca dell'atto amministrativo, che opera in relazione al ragionevole lasso di tempo trascorso tra l'atto e la sua revoca. Tanto più che la semplice prassi amministrativa non può ingenerare un affidamento legittimo e pertanto può essere rimossa, con ogni conseguenza per il privato, anche a seguito di una pronuncia della Corte di giustizia di segno contrario.

Alla luce di quanto sopra è evidente che una prolungata inerzia dell'Amministrazione è comportamento idoneo a far sorgere nel destinatario della sanzione sull'avvenuta archiviazione del relativo procedimento tanto più che l'archiviazione non viene comunicata all'interessato.

Ne deriva che un'ordinanza ingiunzione messa dopo diversi anni dall'avvio del procedimento è illegittima del violazione dell'art. 1 della legge n. 241/1990.

### 3. *Violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.*

Il principio del legittimo affidamento trova affermazione in molti rami del diritto ed in particolare nei rapporti tra l'amministrazione e il privato cittadino. I livelli della tutela sono molteplici e la sua violazione può scaturire non solo da un atto illegittimo, che è possibile sindacare sotto il profilo dell'eccesso di potere, ma anche a seguito della adozione di un atto legittimo ma dannoso e persino dalla inerzia colpevole.



Il legittimo affidamento é dunque un canone dell'azione amministrativa, corollario della imparzialità, che affonda le sue radici proprio nella nozione di uguaglianza sostanziale consacrata nell'art. 3 della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il Tribunale ordinario di Venezia, in persona del GOT dott. Giovanni Calasso, ritenuta non manifestamente infondata e rilevante, per la decisione del presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge n. 689/1981 per violazione degli articoli 97, 117 e 3 della Costituzione nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;*

*Dispone la sospensione del procedimento in corso;*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato;*

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

*Si comunichi.*

Venezia, 22 ottobre 2019

*Il GOT: CALASSO*

20C00057

N. 34

*Ordinanza del 25 ottobre 2019 del Tribunale di Venezia nel procedimento civile promosso da Caffè Centrale snc di Cattapan Marco e Greta contro Comune di Venezia*

**Sanzioni amministrative - Ordinanza-ingiunzione - Determinazione, con ordinanza motivata, della somma dovuta per la violazione e conseguente ingiunzione di pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente - Mancata previsione di un termine per l'emissione dell'ordinanza ingiunzione.**

– Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 18.

#### TRIBUNALE DI VENEZIA

Promosso da:

attore: Caffè Centrale SNC di Cattapan Marco e Greta;

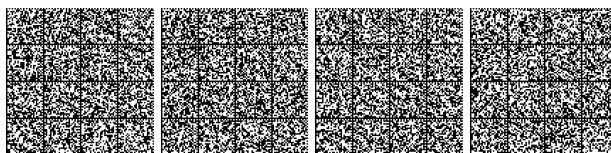
difensore: Grimani Pier Vettor;

Nei confronti di:

convenuto: Comune di Venezia;

difensore: Iannotta Antonio.

Il Tribunale di Venezia, I Sezione Civile, in persona del GOT Avv. Giovanti Calasso, con riferimento al giudizio sopra in epigrafe emesso la seguente ordinanza.



*Svolgimento del processo*

1. Con ricorso depositato il giorno 11 settembre 2018 la società Caffè Centrale s.n.c. di Cattapan Marco e Greta ed il sig. Cattapan Marco in proprio proponevano opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione n. 15204, 15205, 15206, 15207 e 15208 del 30 gennaio 2018, notificata 12 luglio 2018, con la quale il dirigente della polizia locale applicava la sanzione pecuniaria di Euro 4.827,60 per l'infrazione dell'art. 10-bis comma 5, decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109 punito dall'art. 18, comma 2 dello stesso decreto esponendo che:

la società Caffè Centrale S.n.c. di Cattapan Marea e Greta era titolare di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande in un pubblico esercizio in Venezia San Polo 746;

con processi verbali del 28 gennaio 2014, notificati il 24 febbraio 2014, la Capitaneria di porto Guardia Costiera di Venezia del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti aveva contestato ai ricorrenti la violazione dell'art. 10-bis, comma 5, decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109 «per aver detenuto ai fini detta commercializzazione prodotti alimentari scaduti»;

in data 26 marzo 2014 i ricorrenti avevano presentato ai Sindaco del Comune di Venezia i propri scritti difensivi facendo presente che i prodotti scaduti non erano stati utilizzati nell'attività di somministrazione di alimenti e bevande essendo essi destinati ad essere eliminati;

il dirigente della polizia locale, senza dedurre in ordine alle osservazioni dei ricorrenti, aveva applicato ai medesimi la sanzione pecuniaria di Euro 4.800,00 per l'infrazione dell'art. 10-bis, comma 5 decreto legislativo n. 109/92:

la norma contestata faceva esplicito riferimento alla vendita del prodotto e non già all'utilizzazione dello stesso per la diversa attività di somministrazione di alimenti e bevande con la conseguenza che nessuna violazione era stata commessa atteso che i ricorrenti non svolgevano alcuna attività di vendita dei prodotti in contestazione essendo consumatori finali;

2. Con comparsa depositata il giorno 4 gennaio 2019 si costituiva il Comune di Venezia rilevando che:

tra i cinque processi verbali oggetto dell'ordinanza ingiunzione opposta, tre attenevano alla violazione dell'art. 10-bis, comma 5, decreto legislativo n. 109/1992 e due alla violazione dell'art. 10 del medesimo decreto così come sanzionale, rispettivamente, dai commi 2 e 3 dell'art. 18 decreto legislativo 109/1992;

l'alimento era considerato a «rischio» ai sensi dell'art 14 del regolamento CE n. 178/2002 non potendo così rimanere - oppure essere immesso - in commercio decorsa la data di scadenza;

i ricorrenti erano stati, pertanto, sanzionati «per aver detenuto ai fini della commercializzazione» prodotti scaduti o la cui data di preferibile consumazione era già passata;

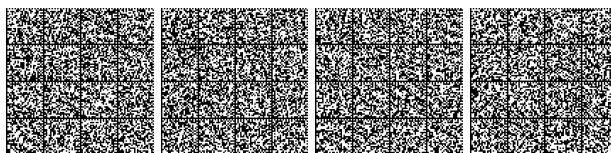
il regolamento CE n. 178/2002 all'art 14 vietava che i prodotti deperibili potessero essere immessi o comunque mantenuti nel mercato dopo la data di scadenza tutt'è che il regolamento UE 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, all'art 1 paragrafo 3 trovava applicazione agli operatori del settore alimentare in tutte le fasi della catena alimentare quando le loro attività riguardavano le informazioni sugli alimenti ai consumatori intendendosi «qualsiasi persona che acquisti un prodotto destinandolo a scopi che non rientrano nella sfera della sua attività commerciale o professionale» (cfr decreto legislativo n. 84/2000);

nell'ordinanza-ingiunzione emessa nei confronti della società, si era tenuto conto sia degli scritti difensivi presentati dal socio amministratore, che di quanto riferito in sede di audizione da entrambi i soci;

3. Autorizzato il deposito di memorie conclusive il Tribunale, con ordinanza del giorno 11 settembre 2019, invitava le parti a prendere posizione sul decorso del tempo inerente l'emissione e la notifica dell'ordinanza-ingiunzione avvenuta a distanza di oltre quattro anni dalla data di accertamento dei fatti contestati.

Depositati scritti difensivi, all'udienza del 21 ottobre 2019 le parti chiedevano che giudizio fosse deciso.

Ciò posto, essendo evidente la rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della adozione dei provvedimenti decisorii della causa civile in esame, appare opportuno svolgere brevemente i motivi di diritto in base ai quali questo giudicante ritiene costituzionalmente illegittima l'ordinanza impugnata per violazione degli articoli 1 e 2 della legge n. 241/90.





*Motivazioni di diritto*

Non vi sono dubbi che lo strumento espressivo della potestà autoritativa della pubblica amministrazione, per superare il vaglio di legittimità e non incorrere in vizi patologici che ne possano inficiare la validità e l'efficacia, deve essere conforme ai dettami della legge, tanto che per patologia del provvedimento amministrativo si intende la difformità di quest'ultimo alle norme di legge e ai principi generali dell'Ordinamento interno e comunitario, al cui rispetto l'attività amministrativa deve improntarsi ai sensi dell'art. 1 della legge n. 241/90 con la conseguenza che l'attività amministrativa che lede i principi dell'ordinamento comunitario è illegittima.

Ciò premesso, poiché l'accertamento della lesione incide in via sostanziale sulle questioni che interessano il contenzioso in essere, è necessario verificare se il provvedimento sanzionatorio emesso a distanza di anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione risulti effettivamente coerente con i principi sanciti dalla Costituzione stante l'aperte contrasto e la manifesta violazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 97, 117, 3 della Costituzione. Invero la legge 689/131 e, in particolare l'art. 18, non prevede un termine per l'emissione dell'ordinanza ingiunzione consentendo di fatto e senza la previsione di una norma giuridica, in palese violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, che un provvedimento sanzionatorio amministrativo venga emesso e notificato a distanza di molti anni dal giorno in cui è stata commesso il fatto.

## MOTIVI

*1) Violazione del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione*

È fatto non contestato che il procedimento sanzionatorio è un procedimento amministrativo che si conclude con remissione dell'ordinanza-ingiunzione per la quale la legge non precisa il termine entro il quale debba essere emessa, pur stabilendo dei termini precisi in cui debba avvertire la contestazione (immediatamente o entro novanta giorni dall'accertamento); termine di giorni sessanta entro cui la parte può effettuare il pagamento in misura ridotta, se previsto, ovvero il termine di giorni trenta per produrre memorie formulando istanza per essere sentito.

Ebbene, dal momento in cui l'interessato è stato ascoltato ovvero da quando l'Amministrazione ha ricevuto il rapporto da parte degli organi accertatori, non vi è un termine legislativamente previsto entro il quale l'Autorità amministrativa deve completare l'istruttoria ed emettere la decisione finale decidendo se disporre l'archiviazione o irrogare la sanzione, come invece, previsto dal codice della Strada per le sanzioni dallo stesso disciplinate.

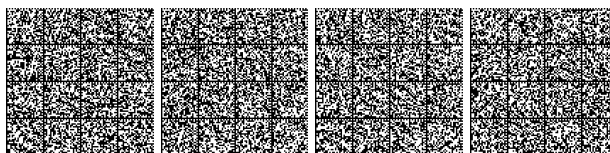
L'art. 2 della legge n. 241/90, come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge n. 69 del 2009, stabilisce che il procedimento amministrativo debba concludersi entro i termini di giorni novanta tant'è che la «mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente».

D'altra parte il decorso del termine consente alla parte di chiedere al Giudice amministrativo la nomina di un commissario ad acta al fine di ottenere una condanna dell'amministrazione a provvedere.

Alla luce di quanto sopra ai procedimenti sanzionatori che non sono altro che dei procedimenti amministrativi, deve applicarsi il principio di cui all'art. 2 della legge n. 241/90 per quanto disciplinato all'art. 97 della Costituzione. Ciò però, non comporta in via automatica l'invalidità delle ordinanze ingiunzioni emesse e notificate oltre il termine sopra menzionato con la conseguenza che la definizione di procedimenti anche durati per diversi anni, ma entro il termine prescrizione di cinque anni — come nel caso *de quo* - viene riconosciuta valida dalla giurisprudenza, pur essendo in aperto contrasto con la necessità di assicurare la certezza dei diritti dei privati con conseguente violazione dei principi dell'affidamento e di conclusione e proporzionalità dell'azione amministrativa.

Codesta ecc.ma Corte ha esaminato la questione, dichiarandola inammissibile o infondata, facendo però riferimento agli articoli 24 e 11 della Costituzione che sanciscono dei principi inerenti la disciplina dell'attività giurisdizionale che non possono applicarsi al procedimento sanzionatorio che ha carattere esclusivamente amministrativo (Corte Cost. ord. 26 febbraio 2010, n.77).

Il termine prescrizione quinquennale, pertanto, può trovare applicazione solo in caso di attività processuale e non amministrativa, Considerare efficace detto termine comporta il venir meno del principio dell'affidamento e della proporzionalità dell'azione amministrativa.



## 2) *Violazione dei vincoli derivanti all'ordinamento unitario e dagli obblighi internazionali*

Il predetto principio dell'affidamento, evidenziato anche dalla dottrina è stato riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria e precisamente dalla Corte di Giustizia e dal Tribunale di primo grado (Trib. I Grado CE, 17 dicembre 1998, causa T-203/96; Tribunale I Grado CE, 13 marzo 2003, n. 125), che hanno affermato che «il principio della tutela dell'affidamento fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario» e deve essere rispettato non solo dalle istituzioni comunitarie, ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie (Corte di Giustizia Zez. II 14 dicembre 2006 - Sentenze 3 dicembre 1998 causa C-381/97 e 26 aprile 2005 causa C-376/02).

In ambito europeo, invero, il legittimo affidamento riguarda non solo gli atti amministrativi, ma anche gli atti legislativi e opera nei rapporti tra gli stati membri, tra questi e le istituzioni comunitarie, tra queste ultime e i cittadini.

In particolare, con riferimento agli atti amministrativi detto principio è ingenerato da un comportamento delle istituzioni o degli Stati membri capace di far nascere un'aspettativa. Tale comportamento può consistere in un atto di amministrazione attiva, che accresca la sfera giuridica soggettiva dei destinatari dell'atto, ovvero nell'inerzia, più o meno qualificata, per effetto della quale non viene rimossa la situazione di vantaggio di cui il cittadino beneficia e nella quale egli confida, il legittimo affidamento, quindi, può insorgere a seguito dell'adozione di un atto ampliativo della sfera giuridica soggettiva o per la mancata adozione di un atto sfavorevole ed ha trovato applicazione anche nelle sentenze in tema di revoca dell'atto amministrativo, che opera in relazione al ragionevole lasso di tempo trascorso tra l'atto e la sua revoca. Tanto più che la semplice prassi amministrativa non può ingenerare un affidamento legittimo e pertanto può essere rimossa, con ogni conseguenza per il privato, anche a seguito di una pronuncia della Corte di Giustizia di segno contrario.

Alla luce di quanto sopra è evidente che una prolungata inerzia dell'Amministrazione comportamento idoneo a far sorgere nel destinatario della sanzione sull'avvenuta archiviazione del relativo procedimento tanto più che l'archiviazione non viene comunicata all'interessato,

Ne deriva che un'ordinanza ingiunzione messa dopo diversi anni dall'avvio del procedimento è illegittima del violazione dell'art. 1 della legge n. 241/90.

## 3. *Violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione*

Il principio del legittimo affidamento trova affermazione, in molti rami del diritto ed in particolare nei rapporti tra l'amministrazione e il privato cittadino. I livelli della tutela sono molteplici e la sua violazione può scaturire non solo da un atto illegittimo, che è possibile sindacare sotto profilo dell'eccesso di potere, ma anche a seguito della adozione di un atto legittimo ma dannoso e persino dalla inerzia colpevole.

Il legittimo affidamento è dunque un canone dell'azione amministrativa, corollario della imparzialità, che affonda le sue radici proprio nella nozione di uguaglianza sostanziale consacrata nell'art. 3 della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il Tribunale Ordinario di Venezia, in persona del GOT dott. Giovanni Calasso, ritenuta non manifestamente infondata e rilevante, per la decisione del presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge n. 689/81 per violazione degli articoli 97, 117 e 3 della Costituzione nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;*

*Dispone la sospensione del procedimento in corso;*

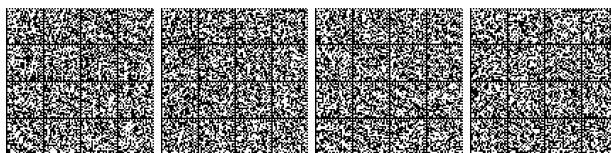
*Ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato:*

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

*Si comunichi.*

Venezia, 22 ottobre 2019

*Il GOT: CALASSO*



## N. 35

*Ordinanza del 25 ottobre 2019 del Tribunale di Venezia nel procedimento civile promosso da Caffè Centrale snc di Cattapan Marco e Greta contro Comune di Venezia*

**Sanzioni amministrative - Ordinanza-ingiunzione - Determinazione, con ordinanza motivata, della somma dovuta per la violazione e conseguente ingiunzione di pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente - Mancata previsione di un termine per l'emissione dell'ordinanza ingiunzione.**

- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 18.

## TRIBUNALE DI VENEZIA

Promosso da:

attore: Caffè Centrale snc di Cattapan Marco e Greta;

difensore: Grimani Pier Vettor;

Nei confronti di:

convenuto: Comune di Venezia;

difensore: Iannotti Antonio.

Il Tribunale di Venezia, I Sezione civile, in persona del GOT avv. Giovanni Calasso, con riferimento al giudizio sopra in epigrafe ha emesso la seguente ordinanza.

*Svolgimento del processo*

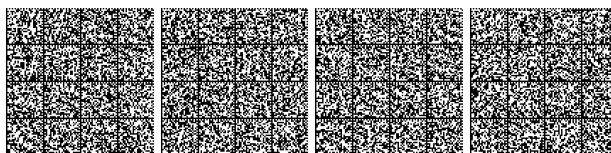
1. Con ricorso depositato il giorno 11 settembre 2018 la società Caffè Centrale s.n.c. di Cattapan Marco e Greta ed il sig. Cattapan Marco in proprio proponevano opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione nn. 15219, 15218, 15217, 15216, 15215 e 15209 del 30 gennaio 2018, notificata il 12 luglio 2018, con la quale il dirigente della Polizia locale aveva applicato la sanzione pecuniaria di euro 1.800,00 per l'infrazione dell'art. 58, comma 5 del regolamento CE n. 1224/09 e dell'art. 16 decreto legislativo n. 109/92 esponendo che:

la società Caffè Centrale snc di Cattapan Marco e Greta era titolare di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande in un pubblico esercizio in Venezia San Polo n. 746;

con processi verbali n. 12, 13, 14, 15, 16 e 17 del 28 gennaio 2014, notificati il 24 febbraio 2014, la Capitaneria di porto Guardia costiera di Venezia del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti aveva contestato ai ricorrenti la violazione dell'art. 18 del regolamento CE n. 178/02 «per aver detenuto ai fini della commercializzazione nell'esercizio commerciale all'interno della propria cella frigo» i prodotti alimentari indicati nei processi stessi «senza avere un sistema idoneo che consentisse la rintracciabilità del prodotto ittico presente nella cella frigo» rappresentando quindi l'applicabilità della sanzione di cui all'art. 2 decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 190;

con contestuali verbali nn. 6, 7, 8, 9, 10 e 11 la stessa Guardia costiera aveva contestato ai ricorrenti la violazione dell'art. 2 decreto ministeriale 27 marzo 2002, dell'art. 4 decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109 e dell'art. 58 del regolamento CE n. 1224/90 «per aver detenuto ai fini della commercializzazione nell'esercizio commerciale all'interno della propria cella» i predetti prodotti alimentari sprovvisti di etichettatura, prospettando l'applicabilità della sanzione di cui all'art. 18, comma 3 del citato decreto legislativo n. 109/1992;

in data 26 marzo 2014 i ricorrenti avevano presentato al sindaco del Comune di Venezia i propri scritti difensivi facendo presente che la rintracciabilità dei prodotti era comunque garantita fino al momento del consumo e che il regolamento CE n. 178/02 non era applicabile nella fattispecie trattandosi di prodotti ittici; che la carenza di etichettatura era dipesa dal fatto che il coperchio delle confezioni sul quale tale etichettatura era apposta era stato per errore gettato; che comunque doveva semmai essere applicata un'unica sanzione ai sensi dell'art. 8, legge n. 689/1981;



con ordinanza nn. 15231, 15224, 15223, 15222, 15221 e 15220 del 30 gennaio 2018, notificata il 12 luglio 2018, il dirigente del Corpo di polizia locale del Comune di Venezia aveva comminato ai ricorrenti la sanzione pecuniaria di euro 2.250,00 per violazione dell'art. 18 del regolamento CE n. 178/02 sanzionato dall'art. 2 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 190;

contestualmente con l'ordinanza citata il dirigente della Polizia locale aveva applicato la sanzione pecuniaria di euro 1.800,00 per l'infrazione dell'art. 58, comma 5 del regolamento CE n. 1224/09 e dell'art. 16 decreto legislativo n. 109/1992;

il regolamento CE n. 1224/09, in particolare l'art. 58 che disciplinava la tracciabilità dei prodotti mediante etichettatura non poteva applicarsi al consumatore finale ovvero all'esercente l'attività di somministrazione di alimenti e bevande bensì solo agli operatori che intervengono fino alla vendita dei prodotti atteso che l'art. 58 faceva riferimento agli operatori, i quali secondo l'art. 4 sono i soggetti che intervengono nelle fasi di produzione, trasformazione, commercializzazione, distribuzione e vendita al dettaglio dei prodotti ittici;

l'amministrazione aveva comminato due volte la medesima sanzione una sanzione specifica ai ricorrenti in considerazione del fatto che i prodotti rinvenuti nella cella frigorifera erano privi di etichettatura, sanzionando nuovamente i ricorrenti già sanzionati;

l'applicazione della sanzione per violazione dell'art. 58 del regolamento CE n. 1224/09 escludeva l'applicabilità della sanzione di cui all'art. 18 del regolamento CE n. 178/02 in applicazione dell'art. 8 della legge n. 689/1981 che stabiliva che «salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo»;

la sanzione applicata ai sensi del regolamento CE n. 178/02 era stata impugnata con separato ricorso di cui si chiedeva la riunione con applicazione in subordine in un'unica sanzione.

2. Con comparsa depositata il 17 gennaio 2019 si costituiva il Comune di Venezia rilevando che:

i sei processi verbali oggetto dell'ordinanza ingiunzione opposta attenevano alla violazione dell'art. 18 regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, come sanzionato dall'art. 2 decreto legislativo n. 190/2006;

tale disposizione comunitaria era strettamente connessa con l'art. 58 del regolamento CE n. 1224/2009 del Consiglio del 20 novembre 2009, il quale, invece, provvedeva una serie di norme in materia di tracciabilità specifiche per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura il cui scopo era quello di implementare un sistema di controllo dell'attività di pesca coerente con gli scopi del primo;

i ricorrenti erano stati sanzionati «per aver detenuto ai fini della commercializzazione nell'esercizio commerciale» prodotti sprovvisti di etichettatura e pertanto non rintracciabili come imponeva la normativa nazionale e comunitaria;

il «Caffè Centrale» non poteva essere considerato «consumatore finale» in quanto utilizzava il prodotto alimentare in un'attività d'impresa nel settore alimentare (ai sensi dell'art. 3, paragrafo legge n. 18 reg. (CE) n. 178/2002) consistente nel preparare il pesce per l'immissione dello stesso nel mercato, attraverso un'attività di vendita/cessione del prodotto ittico dietro corrispettivo del prezzo con conseguente sua assoggettabilità alla disciplina sulla tracciabilità prevista per i prodotti della pesca dall'art. 58 del regolamento (CE) n. 1224/2009;

non vi era stata alcuna duplicazione di sanzione atteso che l'art. 58 del reg. CE n. 1224/2009 riguardava specificamente i prodotti della pesca, mentre l'art. 18 reg. CE n. 178/2002 concerneva tutti i prodotti alimentari in generale, compresi i mangimi attendo, peraltro, la prima alla mancanza di informazioni fornite dalle etichette stesse, mentre la seconda a un più generale obbligo di tracciabilità del prodotto assolto attraverso anche la etichettatura;

l'affermazione in merito all'applicabilità dell'art. 8, legge n. 689/1981 basata sull'equiparazione dei due regolamenti comunitari era priva di fondamento e, di conseguenza, l'applicazione di due sanzioni, una per violazione dell'art. 58 regolamento (CE) n. 1224/2009, l'altra (oggetto del giudizio «parallelo» recante R.G. n. 8927/2018) per la violazione dell'art. 18 del regolamento (CE) n. 178/2002, era del tutto corretta avendo finalità differenti.

3. Autorizzato il deposito di memorie conclusive il Tribunale, con ordinanza del giorno 11 settembre 2019, invitava le parti a prendere posizione sul decorso del tempo inerente l'emissione e la notifica dell'ordinanza-ingiunzione avvenuta a distanza di oltre quattro anni dalla data di accertamento dei fatti contestati.

Depositati scritti difensivi, all'udienza del 21 ottobre 2019 le parti chiedevano che il giudizio fosse deciso.

Ciò posto, essendo evidente la rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della adozione dei provvedimenti decisi della causa civile in esame, appare opportuno svolgere brevemente i motivi di diritto in base ai quali questo giudicante ritiene costituzionalmente illegittima l'ordinanza impugnata per violazione degli articoli 1 e 2 della legge n. 241/1990.





*Motivazioni di diritto*

Non vi sono dubbi che lo strumento espressivo della potestà autoritativa della pubblica amministrazione, per superare il vaglio di legittimità e non incorrere in vizi patologici che ne possano inficiare la validità e l'efficacia, deve essere conforme ai dettami della legge, tanto che per patologia del provvedimento amministrativo si intende la difformità di quest'ultimo alle norme di legge e ai principi generali dell'Ordinamento interno e comunitario, al cui rispetto l'attività amministrativa deve improntarsi ai sensi dell'art. 1 della legge n. 241/1990 con la conseguenza che l'attività amministrativa che lede i principi dell'ordinamento comunitario è illegittima.

Ciò premesso, poiché l'accertamento della lesione incide in via sostanziale sulle questioni che interessano il contenzioso in essere, e necessario verificare se il provvedimento sanzionatorio emesso a distanza di anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione, risulti effettivamente coerente con i principi sanciti dalla Costituzione stante l'aperto contrasto e la manifesta violazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 97, 117, 3 della Costituzione. Invero la legge n. 689/1981 e, in particolare l'art. 18, non prevede un termine per l'emissione dell'ordinanza ingiunzione consentendo di fatto e senza la previsione di una norma giuridica, in palese violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, che un provvedimento sanzionatorio amministrativo venga emesso e notificato a distanza di molti anni dal giorno in cui è stata commesso il fatto.

## MOTIVI

1) *Violazione del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione*

È fatto non contestato che il procedimento sanzionatorio è un procedimento amministrativo che si conclude con l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione per la quale la legge non precisa il termine entro il quale debba essere emessa, pur stabilendo dei termini precisi in cui debba avvenire la contestazione (immediatamente o entro 90 giorni dall'accertamento); il termine di giorni sessanta entro cui la parte può effettuare il pagamento in misura ridotta, se previsto, ovvero il termine di giorni trenta per produrre memorie formulando istanza per essere sentito.

Ebbene, dal momento in cui l'interessato è stato ascoltato ovvero da quando l'amministrazione ha ricevuto il rapporto da parte degli organi accertatori, non vi è un termine legislativamente previsto entro il quale l'Autorità amministrativa deve completare l'istruttoria ed emettere la decisione finale decidendo se disporre l'archiviazione o irrogare la sanzione, come invece, previsto dal codice della strada per le sanzioni dallo stesso disciplinate.

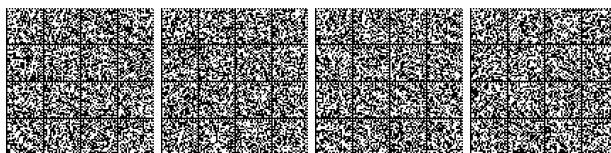
L'art. 2 della legge n. 241/1990, come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge n. 69 del 2009, stabilisce che il procedimento amministrativo debba concludersi entro i termini di giorni novanta tant'è che la «mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della *performance* individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente».

D'altra parte il decorso del termine consente alla parte di chiedere al giudice amministrativo la nomina di un commissario *ad acta* al fine di ottenere una condanna dell'amministrazione a provvedere.

Alla luce di quanto sopra ai procedimenti sanzionatori che non sono altro che dei procedimenti amministrativi, deve applicarsi il principio di cui all'art. 2 della legge n. 241/1990 per quanto disciplinato all'art. 97 della Costituzione. Ciò però, non comporta in via automatica l'invalidità delle ordinanze ingiunzioni emesse e notificate oltre il termine sopra menzionato con la conseguenza che la definizione di procedimenti anche durati per diversi anni, ma entro il termine prescrizione di cinque anni — come nel caso *de quo* — viene riconosciuta valida dalla giurisprudenza, pur essendo in appello contrasto con la necessità di assicurare la certezza dei diritti dei privati con conseguente violazione dei principi dell'affidamento e di conclusione e proporzionalità dell'azione amministrativa.

Codesta Ecc.ma Corte ha esaminato la questione, dichiarandola inammissibile o infondata, facendo però riferimento agli articoli 24 e 11 della Costituzione che sanciscono dei principi inerenti la disciplina dell'attività giurisdizionale che non possono applicarsi al procedimento sanzionatorio che ha carattere esclusivamente amministrativo (Corte cost. ordinanza, 26 febbraio 2010, n. 77).

Il termine prescrizione quinquennale, pertanto, può trovare applicazione solo in caso di attività processuale e non amministrativa. Considerare efficace detto termine comporta il venir meno del principio dell'affidamento e della proporzionalità dell'azione amministrativa.



## 2) *Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*

Il predetto principio dell'affidamento, evidenziato anche dalla dottrina è stato riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria e, precisamente dalla Corte di giustizia e dal Tribunale di primo grado (Trib. I Grado CE, 17 dicembre 1998, causa T-203/96; tribunale I Grado CE, 13 marzo 2003, n. 125), che hanno affermato che «il principio della tutela dell'affidamento fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario» e deve essere rispettato non solo dalle istituzioni comunitarie, ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie (Corte di Giustizia Sez. II 14 dicembre 2006 - sentenze 3 dicembre 1998 causa C-381/97 e 26 aprile 2005 causa C-376/02).

In ambito europeo, invero, il legittimo affidamento riguarda non solo gli atti amministrativi, ma anche gli atti legislativi e opera nei rapporti tra gli Stati membri, tra questi e le istituzioni comunitarie, tra queste ultime e i cittadini.

In particolare, con riferimento agli atti amministrativi detto principio è ingenerato da un comportamento delle istituzioni o degli Stati membri capace di far nascere un'aspettativa.

Tale comportamento può consistere in un atto di amministrazione attiva, che accresca la sfera giuridica soggettiva dei destinatari dell'atto, ovvero nell'inerzia, più o meno qualificata, per effetto della quale non viene rimossa la situazione di vantaggio di cui il cittadino beneficia e nella quale egli confida. Il legittimo affidamento, quindi, può insorgere a seguito dell'adozione di un atto ampliativo della sfera giuridica soggettiva o per la mancata adozione di un atto sfavorevole ed ha trovato applicazione anche nelle sentenze in tema di revoca dell'atto amministrativo, che opera in relazione al ragionevole lasso di tempo trascorso tra l'atto e la sua revoca. Tanto più che la semplice prassi amministrativa non può ingenerare un affidamento legittimo e pertanto può essere rimossa, con ogni conseguenza per il privato, anche a seguito di una pronuncia della Corte di giustizia di segno contrario.

Alla luce di quanto sopra è evidente che una prolungata inerzia dell'amministrazione è comportamento idoneo a far sorgere nel destinatario della sanzione sull'avvenuta archiviazione del relativo procedimento tanto più che l'archiviazione non viene comunicata all'interessato.

Ne deriva che un'ordinanza ingiunzione messa dopo diversi anni dall'avvio del procedimento è illegittima del violazione dell'art. 1 della legge n. 241/90.

## 3. *Violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione*

Il principio del legittimo affidamento trova affermazione in molti rami del diritto ed in particolare nei rapporti tra l'amministrazione e il privato cittadino. I livelli della tutela sono molteplici e la sua violazione può scaturire non solo da un atto illegittimo, che è possibile sindacare sotto il profilo dell'eccesso di potere, ma anche a seguito della adozione di un atto legittimo ma dannoso e persino dalla inerzia colpevole.

Il legittimo affidamento è dunque un canone dell'azione amministrativa, corollario della imparzialità, che affonda le sue radici proprio nella nozione di uguaglianza sostanziale consacrata nell'art. 3 della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il Tribunale ordinario di Venezia, in persona del GOT dott. Giovanni Calasso, ritenuta non manifestamente infondata e rilevante, per la decisione del presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge n. 689/1981 per violazione degli articoli 97, 117 e 3 della Costituzione nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;*

*Dispone la sospensione del procedimento in corso;*

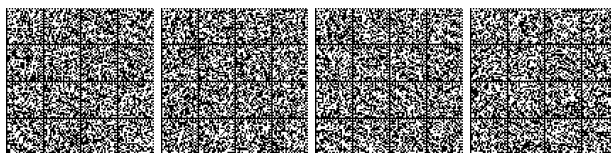
*Ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato;*

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

*Si comunichi.*

Venezia, 22 ottobre 2019

*Il GOT: CALASSO*



## N. 36

*Ordinanza del 23 settembre 2019 della Corte d'appello di Firenze nel procedimento civile promosso da La Mastra Fabrizia contro Ministero della giustizia*

**Processo penale - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della durata del processo - Previsione che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile della persona offesa dal reato.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile), come modificata dall'art. 55 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 2, comma 2-*bis*.

## CORTE DI APPELLO DI FIRENZE

## SECONDA SEZIONE CIVILE

Il consigliere designato, dott. Maria Teresa Paternostro, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 387/2019 V.G. promossa da Fabrizia La Mastra (avv. Roberta Roviello), contro Ministero della giustizia esaminato il ricorso *ex art. 3*, legge n. 89/2001 depositato in data 17 giugno 2019 nonché la documentazione ad esso allegata e quella prodotta dal difensore con la una integrativa del 28 agosto 2019;

## RILEVATO

1) Fabrizia La Mastra ha chiesto equa riparazione per la eccessiva durata del procedimento penale n. 1865/2013 R.G.N.R. a carico di Alessandro Gestri;

2) la ricorrente ha premesso di aver presentato in data 11 dicembre 2012 denuncia-querela nei confronti dell'ex compagno, Alessandro Gestri, a carico del quale veniva iscritto in data 24 gennaio 2013 il procedimento penale n. 1865/2013 per i reati di cui agli articoli 582 e 660 del codice penale;

3) le indagini penali si protraggono ingiustificatamente ed improduttivamente oltre il termine previsto dalla legge per la definizione del procedimento penale, anche in spregio alle richieste di sollecito all'esercizio dell'azione penale depositate dal proprio legale in data 3 dicembre 2013 (con allegata documentazione medica relativa alle lesioni subite ed ai postumi delle stesse) e in data 17 marzo 2015;

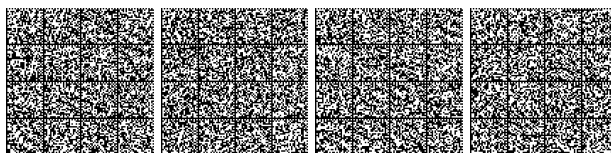
4) nel verbale di sommarie informazioni rilasciate alla p.g. il 7 luglio 2018 ella aveva ribadito il proprio interesse nella prosecuzione dell'azione penale riservandosi di costituirsi parte civile e producendo documentazione medica e nota di pagamento del professionista, medico-legale, cui si era rivolta;

5) dopo aver ottenuto certificazione ai sensi dell'art. 335 del codice di procedura penale, in data 29 novembre 2018 le veniva notificata, quale persona offesa, richiesta di archiviazione dalla Procura della Repubblica di Prato in quanto le violazioni ipotizzate risultavano estinte per prescrizione;

Ritenuto secondo l'art. 2, comma 2-*bis*, della citata legge n. 89 (introdotto dal decreto-legge n. 83/2012 convertito in legge n. 134/12) «il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di (...) parte civile (...); facendo applicazione di tale criterio, pertanto, il ricorso andrebbe respinto;

la normativa tuttavia si pone in contrasto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (*cf.* decisione 7 dicembre 2017 in causa *Arnoldi contro Italia*) che in un caso analogo a quello in esame, facendo riferimento al proprio orientamento in ordine alla nozione di «parte», ha precisato che questa ha natura sostanziale e non è rimessa ai formalismi della legislazione nazionale dei paesi sottoscrittori: «Da questo punto di vista, nel processo penale italiano, può essere considerata parte ai fini convenzionali non solo la parte civile formalmente costituita, ma anche la parte lesa nelle indagini preliminari o, comunque, il soggetto che ha avviato la procedura con la propria denuncia»;

lo stesso giudice delle leggi nella sentenza n. 184 del 2015 ha affermato che «una volta penetrato nel nostro ordinamento, per effetto della giurisprudenza europea e con valore di fonte sovra-legislativa, il principio che collega alla lesione del diritto alla ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguar-



dia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, una pretesa riparatoria nei confronti dello Stato, viene da sé che l'equa riparazione avrà ad oggetto non soltanto la fase che la normativa nazionale qualifica "processo", ma anche le attività procedurali che la precedono, ove idonee a determinare il danno al cui ristoro è preposta l'azione. In altri termini, se si individua nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali il parametro interposto con cui confrontare la legittimità delle scelte legislative in punto di equa riparazione, la nozione di "processo" si rende per ciò stesso autonoma dalle ripartizioni per fasi dell'attività giudiziaria finalizzata all'accertamento dei reati, per come viene disegnata dal legislatore nazionale»;

la questione del ritenuto contrasto fra una disposizione della Corte europea dei diritti dell'uomo ed una norma di diritto interno si pone nei termini attestati nella giurisprudenza della Corte costituzionale a partire dalle sentenze nn. 348 e 349 del 2007 (e confermati dalle sentenze nn. 39/2008, 239 e 311 del 2009);

da essa risulta che «l'art. 117, primo comma, Costituzione, ed in particolare l'espressione "obblighi internazionali" in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli articoli 10 e 11 Costituzione. Così interpretato, l'art. 117, primo comma, Costituzione, ha colmato la lacuna prima esistente quanto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza degli obblighi internazionali pattizi. La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDO, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Costituzione» (Corte costituzionale sentenza n. 311 del 2009);

si ritiene di dover sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 nella parte in cui tale norma, ai fini del computo della ragionevole durata del processo penale, non prende in considerazione la persona offesa, che sia anche danneggiata dal reato, allorché quest'ultima abbia esercitato già nel corso delle indagini preliminari uno dei diritti e delle facoltà che le sono riconosciuti dal codice di rito;

la questione è rilevante in causa non solo per la evidente applicabilità alla fattispecie della norma richiamata, ma anche perché è proprio a causa del termine non ragionevole dell'attività investigativa che, nella fase delle indagini preliminari, è stata chiesta l'archiviazione del procedimento per intervenuta prescrizione del reato;

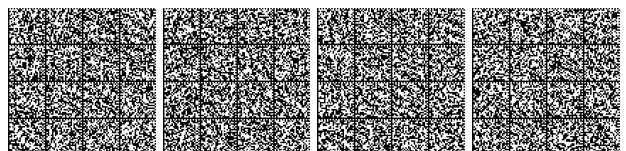
quanto alla non manifesta infondatezza, non può non osservarsi come un'interpretazione che escludesse dal computo del «termine ragionevole» la fase del procedimento anteriore alla costituzione di parte civile si risolverebbe in una violazione sia dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia della stessa legge n. 89/2001, che all'art. 6 citato si richiama espressamente, avuto riguardo alle finalità perseguite dal giudizio di riparazione e sollecitate dall'osservanza del canone del giusto processo in ambito convenzionale. La nozione di causa, o di processo, considerata dalla Convenzione europea e dalla legge n. 89 del 2001, si identifica, infatti, con qualsiasi procedimento si svolga dinanzi agli organi pubblici di giustizia per l'affermazione o la negazione di una posizione giuridica di diritto o di soggezione facente capo al soggetto che il processo promuova o subisca;

è ben vero che affinché l'art. 6 trovi applicazione, il diritto di far perseguire o condannare terze persone deve necessariamente andare di pari passo con l'esercizio da parte della vittima del suo diritto di intentare un'azione civile, offerta dal diritto interno, anche soltanto al fine di ottenere una riparazione simbolica o la tutela di un diritto di carattere civile; ma la Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto modo di affermare che, a prescindere dallo *status* formale della persona offesa nell'ambito del procedimento penale italiano, ciò che è decisivo per l'applicabilità dell'art. 6 è sapere: *a)* se la ricorrente intendesse, in sostanza, ottenere la tutela del suo diritto civile o «far valere il suo diritto a una riparazione» nell'ambito del procedimento penale; *b)* se l'esito della fase delle indagini preliminari fosse determinante per il «diritto di carattere civile in causa»;

nel caso di specie, la ricorrente ha manifestato l'intenzione di ottenere la tutela di un diritto di carattere civile: la causa riguardava una denuncia per lesioni e molestie produttive di danni risarcibili, nella quale oltre a chiedere la punizione del colpevole la querelante manifestava di volersi costituire parte civile nel procedimento penale e chiedeva di essere avvisata dell'eventuale archiviazione ai sensi dell'art. 408 del codice di procedura penale;

inoltre, vi è da ritenere che nel diritto italiano la posizione della parte lesa che, in attesa di potersi costituire parte civile, ha esercitato nel procedimento penale almeno uno dei diritti e facoltà espressamente riconosciuti dalla legge alla vittima del reato (quale il diritto di ricevere informazioni sull'esistenza e sulle modalità di esercizio di tali diritti e facoltà, di chiedere al pubblico ministero la produzione immediata di un mezzo di prova, di nominare un rappresentante legale, di presentare memorie e di indicare elementi di prova) - l'esercizio delle quali può rivelarsi fondamentale per una costituzione efficace di parte civile - non differisca, in sostanza, per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 6, da quella della parte civile (*cf.* decisione 7 dicembre 2017 in causa *Arnoldi contro Italia*, cit.);

nel caso di specie, la ricorrente ha chiesto espressamente di essere avvisata dell'eventuale archiviazione della causa, ha esercitato i diritti sanciti dal codice di procedura penale in particolare quello di produrre documenti, ha inoltre sollecitato varie volte l'azione della procura e la conclusione rapida del procedimento, dando prova di aver nutrito, in pendenza dell'attività investigativa, una legittima aspettativa in ordine alla futura tutela dei propri interessi civili nell'ambito del procedimento penale;





ciò facendo, la ricorrente ha manifestato l'interesse che attribuiva al fatto di chiedere, al momento opportuno, una riparazione per la violazione del suo diritto di carattere civile di cui poteva, in maniera difendibile, sostenere di essere titolare;

né rileva la possibilità, offerta dal diritto interno, di utilizzo della via civile in alternativa a quella penale dal momento che quando l'ordinamento giuridico interno offre alla persona sottoposta alla giustizia un ricorso volto alla tutela di un diritto di carattere civile, lo Stato ha l'obbligo di vigilare affinché quest'ultimo goda delle garanzie fondamentali dell'art. 6, e questo anche quando i ricorrenti, in base alle norme interne, potrebbero o avrebbero potuto intentare un'azione diversa;

di conseguenza, il periodo da considerare nell'ambito di un procedimento penale dal punto di vista del «termine ragionevole» dell'art. 6 § 1, per la persona che sostiene di essere stata lesa da un reato, dovrebbe essere calcolato dal momento in cui la stessa esercita uno dei diritti e delle facoltà che le sono espressamente riconosciuti dalla legge, dimostrando così l'interesse che la stessa attribuisce alla riparazione pecuniaria del danno subito o alla tutela del suo diritto di carattere civile;

né può ipotizzarsi un'interpretazione convenzionalmente orientata della norma da applicare che non si traduca nella sua sostanziale e intera disapplicazione;

*P.Q.M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai fini del giudizio in corso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, 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 prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile della persona offesa dal reato per contrasto con l'art. 117 Costituzione in relazione all'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.*

*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, 19 settembre 2019

*Il Consigliere designato: PATERNOSTRO*

20C00060

**n. 37**

*Ordinanza del 19 ottobre 2019 del Tribunale di Termini Imerese nel procedimento civile promosso da Coronati Antonino e Coronati Vincenzo contro Coronati Carlo*

**Procedimento civile - Rito sommario di cognizione - Inammissibilità della domanda, principale o riconvenzionale, che non rientri tra quelle indicate nell'art. 702-bis, cod. proc. civ., vale a dire tra le cause di competenza del tribunale in composizione monocratica - Applicabilità della previsione alla domanda riconvenzionale anche nel caso in cui sussista un rapporto di pregiudizialità tra la domanda principale e quella riconvenzionale.**

– Codice di procedura civile, art. 702-ter, secondo comma.

#### IL TRIBUNALE DI TERMINI IMERESE

Il Giudice letti gli atti del procedimento n. 2661/2018 R.G.A.C. promosso da Coronati Antonino (c.f. CRNNNN-91P22G273P) e Coronati Vincenzo (c.f. CRNVCN90M21G273R), elettivamente domiciliati in Palermo, via Marconi n. 10, presso lo studio dell'avv. Fabio Valguarnera che li rappresenta e difende per procura in atti, ricorrenti;



Contro Coronati Carlo (c.f. CRNCRL63A31D009G), elettivamente domiciliato in Menfi (PA), via Risorgimento n. 91/ter presso lo studio dell'avv. Luigi La Placa che lo rappresenta e difende per procura in atti, resistente;

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 2 ottobre 2019 osserva quanto segue.

Con ricorso ex art. 702-bis c.p.c. Antonino Coronati e Vincenzo Coronati agivano in giudizio nei confronti di Carlo Coronati; rappresentavano di essere stati nominati in forza di testamento olografo del 5 giugno 2017, unitamente Carlo Coronati, Ignazio Coronati e Piercarlo Coronati, eredi universali di Salvatrice Milone deceduta a Corleone il 26 gennaio 2018.

Evidenziavano che nel testamento la *de cuius* aveva operato una *divisio inter liberos* assegnando: ad Antonino Coronati l'immobile sito in Isola delle Femmine (PA), via Dante n. 1 (identificato in Catasto al foglio 1, part. 464, sub 4) e la metà indivisa sita in Corleone, contrada Belvedere (identificata in Catasto al foglio 75, part. 55, sub 3); a Vincenzo Coronati la metà indivisa dell'immobile sito in Corleone, contrada Belvedere (identificato in Catasto al foglio 75, part. 55, sub 3), l'immobile sito in Isola delle Femmine (PA), via Dante n. 1 (identificato in Catasto al foglio 1, part. 464, sub 3) e l'immobile sito in Palermo, via Gustavo Roccella (identificato in Catasto al foglio 71, part. 697, sub 9).

Lamentavano che tali immobili erano nel possesso del loro padre Carlo Coronati che ne aveva percepito i frutti fin dall'apertura della successione.

Chiedevano pertanto la restituzione degli immobili e dei frutti percepiti dal momento dell'apertura della successione fino all'effettivo rilascio.

Carlo Coronati, costituendosi, chiedeva in via riconvenzionale che venisse accertata la nullità del testamento olografo del 5 giugno 2017 ai sensi dell'art. 602 c.p.c.

Per effetto della declaratoria di nullità del testamento olografo, la successione avrebbe dovuto essere regolata dal precedente testamento pubblico del 23 marzo 2017, pubblicato il 7 maggio 2018, con il quale la testatrice aveva nominato eredi l'odierno resistente ed il fratello di quest'ultimo Ignazio Coronati.

Chiedeva, pertanto, in via preliminare l'integrazione del contraddittorio nei confronti di Ignazio Fortunato Coronati, nonché il mutamento del rito in quanto la causa presupponeva un'istruzione non sommaria.

In via riconvenzionale chiedeva che venisse dichiarata la nullità del testamento del 5 giugno 2017 e, per l'effetto, che venisse dichiarato che la successione della *de cuius* Salvatrice Milone fosse regolata dal testamento pubblico del 23 marzo 2017, con conseguente rigetto della domanda dei ricorrenti.

Si osserva che la domanda riconvenzionale proposta dal resistente, essendo di competenza collegiale, dovrebbe essere dichiarata inammissibile ai sensi dell'art. 702-ter, comma 2 c.p.c.

Questo Giudice ritiene, tuttavia, sussistenti i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 702-ter, comma 2 c.p.c.

*Sulla rilevanza della questione.*

L'art. 702-bis c.p.c. stabilisce che nelle cause in cui il tribunale decide in composizione monocratica, la domanda può essere proposta con ricorso al tribunale competente.

L'art. 702-ter, comma 2 c.p.c. prevede poi che se rileva che la domanda non rientra tra quelle indicate nell'art. 702-bis c.p.c., il giudice, con ordinanza non impugnabile, la dichiara inammissibile. Nello stesso modo provvede sulla domanda riconvenzionale.

Le norme sopra richiamate sanciscono, pertanto, l'inammissibilità della domanda, principale o riconvenzionale, qualora questa rientri tra quelle di competenza collegiale.

Nel caso in esame la domanda riconvenzionale di accertamento della nullità del testamento del 5 giugno 2017 rientra tra quelle che devono essere decise dal tribunale in composizione collegiale.

L'interpretazione estensiva, ormai consolidata in giurisprudenza, del concetto di impugnazione dei testamenti di cui al n. 6 dell'art. 50-bis c.p.c., consente, infatti, di ricomprendervi le ipotesi di nullità, di annullamento, di inefficacia, tanto del testamento quanto di disposizione testamentarie quale quella che viene in rilievo nel caso in esame.

Ne consegue che nel caso in esame, in forza di quanto statuito dall'art. 702-ter c.p.c. la domanda riconvenzionale di nullità del testamento proposta da Carlo Coronati dovrebbe essere dichiarata inammissibile.

*Sulla non manifesta inammissibilità della questione.*

La soluzione normativa che prevede la declaratoria di inammissibilità della domanda riconvenzionale, ove quest'ultima rientri tra quelle di competenza collegiale, appare — ad avviso di questo giudicante — irragionevole e lesiva del diritto di difesa tutte le volte in cui, come nel caso in esame, sussista un rapporto di pregiudizialità tra la domanda principale e quella riconvenzionale.

È evidente, infatti, che la questione sollevata dal resistente in ordine alla nullità del testamento del 5 giugno 2017 appare pregiudiziale rispetto alla domanda dei ricorrenti di rilascio degli immobili e di pagamento dei frutti civili.



Non vi è chi non veda come l'eventuale declaratoria di nullità del testamento del 5 giugno 2017, con il quale il testatore ha attribuito i beni oggetto della domanda di rilascio ai ricorrenti, determinerebbe il venir meno di ogni pretesa di questi ultimi, non potendo gli stessi più vantare alcun diritto al godimento esclusivo dei beni.

Orbene in tutti casi in cui sussiste un rapporto di pregiudizialità tra la domanda principale di competenza monocratica e la domanda riconvenzionale di competenza collegiale la soluzione normativa per la quale il giudice deve dichiarare l'inammissibilità della domanda riconvenzionale e trattare solo la domanda principale appare in contrasto in primo luogo con il principio di ragionevolezza.

Secondo quanto è stato correttamente rilevato dalla dottrina, in presenza di cause connesse delle quali alcune non possono per ragioni di diritto (perché a decisione collegiale) o per ragioni di fatto (perché necessitano di un'istruzione non sommaria) essere decise con il rito sommario, la scelta del legislatore non è il cumulo *ex art. 40 c.p.c.*, ma la separazione.

Tuttavia, qualora sussista un vincolo di pregiudizialità tra la domanda principale e la domanda riconvenzionale, occorre garantire al ricorrente e al convenuto la coerenza fra le decisioni, esigenza che difficilmente verrebbe assicurata se venisse disposta la separazione, in quanto le parti otterrebbero un'ordinanza — seppur equiparata alla sentenza quanto agli effetti — sulla domanda principale potenzialmente destinata ad essere contraddetta da una sentenza sulla domanda riconvenzionale, con un conseguente contrasto di giudicati contrario ai principi che regolano il processo civile.

Del resto un tale soluzione interpretativa non appare coerente anche sotto un profilo sistematico sol che si consideri che la soluzione di tenere comunque separate la domanda principale (di competenza monocratica) e la domanda riconvenzionale (di competenza collegiale) attinte da un nesso di pregiudizialità mal si concilia con i principi che, nell'ambito del processo civile, favoriscono la trattazione congiunta della questione pregiudiziale anche in deroga ai criteri di competenza.

Al riguardo, infatti, l'art. 34 c.p.c. stabilisce che il giudice, ove debba decidere con efficacia di giudicato per esplicita domanda di una delle parti una questione pregiudiziale che appartiene per materia o valore alla competenza di un giudice superiore, rimette tutta la causa a quest'ultimo, assegnando alle parti un termine perentorio per la riassunzione della causa davanti a lui.

Sulla base di quanto disposto dall'art. 702-*ter* c.p.c. si legittimerebbe una lettura che per un verso impone uno spostamento della competenza ogni qualvolta venga in rilievo una questione pregiudiziale da decidere con efficacia di giudicato (art. 34 c.p.c.) e che per altro verso vieta al giudice di trattare congiuntamente le due domande sol perché la domanda principale è stata introdotta con il rito semplificato di cui all'art. 702-*bis* c.p.c.

Una soluzione siffatta non può che rivelarsi irragionevole in quanto da un lato vengono consentiti spostamenti di competenza da un ufficio giudiziario all'altro pur di trattare congiuntamente la questione pregiudiziale e dall'altro si impedisce la trattazione congiunta nel caso di minor impatto pratico in cui la questione pregiudiziale potrebbe essere trattata dallo stesso ufficio giudiziario seppur in diversa composizione.

L'art. 702-*ter* c.p.c. appare poi potenzialmente lesivo del diritto di difesa del resistente in quanto il ricorrente, ogni qualvolta sia in grado di conoscere le doglianze della controparte (circostanza questa tutt'altro che remota se si considera che molto spesso l'azione giudiziaria viene preceduta da scambi di corrispondenza tra procuratori), potrebbe volontariamente promuovere la domanda nelle forme di cui all'art. 702-*bis* c.p.c. così paralizzando *a priori* eventuali doglianze della parte avversa in quanto attribuite alla competenza del Tribunale in composizione collegiale.

A ciò si aggiunga che il giudizio introdotto ai sensi dell'art. 702-*bis* c.p.c., proprio per il carattere di sommarietà che caratterizza la sua cognizione, potrebbe far conseguire in tempi celeri al ricorrente il risultato sperato (tenuto conto anche dell'immediata esecutività dell'ordinanza *ex art. 702-ter*, comma 6 c.p.c.), frustrando così le ragioni del resistente che sarebbe costretto a promuovere un separato giudizio ordinario sottoposto, in ragione della maggiore complessità dell'istruttoria, a tempi di definizione più lunghi.

*Possibilità di un'interpretazione conforme e possibili soluzioni alternative.*

Il tenore letterale della norma che impone *tout court* al Giudice di dichiarare inammissibile la domanda riconvenzionale ove la stessa rientri nella competenza del Tribunale in composizione collegiale sarebbe già sufficiente per escludere la possibilità di un'interpretazione alternativa conforme a Costituzione.

Questo Giudice non ignora l'esistenza di un orientamento dottrinale, secondo cui — nel caso di pregiudizialità tra la domanda principale e la domanda riconvenzionale, al fine di garantire al ricorrente ed al convenuto la coerenza tra le decisioni — occorrerebbe disporre il mutamento del rito da sommario in cognizione piena.

Tale soluzione appare però preclusa dal chiaro disposto normativo, che consente il mutamento del rito solo ed esclusivamente nel caso in cui le difese volte dalle parti richiedano un'istruzione non sommaria.

Applicando tale indirizzo dottrinale dovrebbe pertanto violarsi la legge al fine di garantire il rispetto della Costituzione.



Tale soluzione interpretativa, seppur non praticabile in quanto in contrasto con il dettato normativo, appare tuttavia utile per suffragare i dubbi di legittimità costituzionale della norma sol che si consideri che l'unica alternativa prospettata da autorevole dottrina per garantire una soluzione ragionevole è quella che presuppone un'espressa violazione della normativa processuale.

Al contempo deve evidenziarsi che la soluzione dottrinarica che consente al giudice di disporre il mutamento del rito in presenza di una domanda riconvenzionale di carattere pregiudiziale rispetto alla domanda principale, seppur allo stato non consentita, restituirebbe coerenza sistematica in quanto il mutamento del rito è soluzione già prevista dal legislatore in presenza di cause connesse per ragioni di pregiudizialità soggette a riti diversi (art. 40, comma 3 c.p.c.).

Tale ultima norma, però, non può essere applicata nel caso in esame in quanto l'art. 702-ter, comma 2 c.p.c. prevede quale unica conseguenza la declaratoria di inammissibilità della domanda riconvenzionale.

Sul punto si richiama l'orientamento espresso dalla giurisprudenza di merito, secondo cui «il sistema predisposto dall'art. 702-ter c.p.c., per il rito di cognizione sommaria, è utilizzabile solo innanzi al tribunale in composizione monocratica, emergendo la volontà del legislatore di non consentire mai una traslazione del procedimento sommario innanzi al giudice collegiale, ove questo sia eventualmente competente ex art. 50-bis c.p.c., neanche previa conversione della procedura dalla cognizione sommaria a quella ordinaria, atteso che il legislatore ha previsto, da un lato, che la conversione del rito da sommario ad ordinario possa avvenire solo con prosecuzione del giudizio innanzi al medesimo giudice monocratico investito col ricorso ex art. 702-bis — o per l'intero procedimento o limitatamente alla domanda riconvenzionale previa sua obbligatoria separazione ex 702-ter, comma 4 — e dall'altro che, in caso di competenza collegiale, la domanda — principale o riconvenzionale — sia dichiarata inammissibile ex art. 702-ter, comma 2, c.p.c.» (Tribunale Bari, 22 aprile 2010).

Alla luce di quanto fin qui esposto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 702-ter c.p.c. appare rilevante e non manifestamente infondata.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 Cost. e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*Ritenuta non manifestamente infondata e rilevante, per la decisione del presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 702-ter, comma 2 c.p.c. per violazione degli articoli 3 e 24 Cost. nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;*

*Dispone la sospensione del giudizio;*

*Dispone che la presente ordinanza venga notificata ai procuratori delle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*Dispone la comunicazione dell'ordinanza ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato;*

*Dispone la trasmissione dell'ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.*

Termini Imerese, 19 ottobre 2019

*Il Giudice: D'AGOSTINO*

20C00061

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-011) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

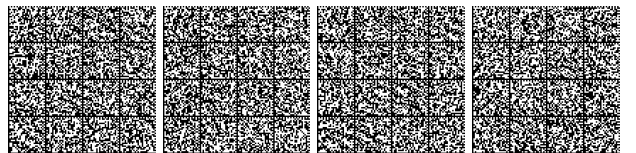
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



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



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

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

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

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

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

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

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

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

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

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

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





€ 7,00

