

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 21

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

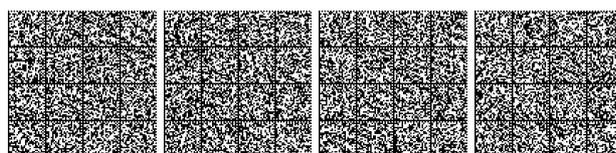
PARTE PRIMA

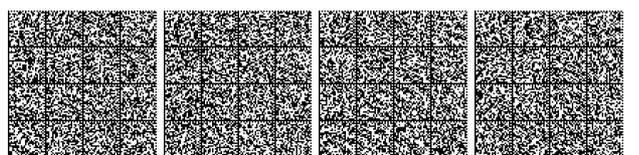
Roma - Mercoledì, 20 maggio 2020

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

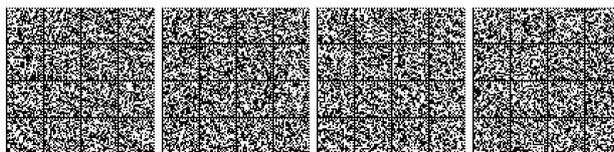
- N. **88.** Sentenza 20 aprile - 15 maggio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Caccia - Norme della Regione Basilicata - Piani di abbattimento - Possibile utilizzazione del personale specializzato dell'Arma dei carabinieri nel settore del patrimonio agroforestale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Illegittimità costituzionale.
Ambiente - Norme della Regione Basilicata - Fanghi di depurazione delle acque reflue - Criteri per l'impiego in agricoltura - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.
Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Basilicata - Processi di controllo del territorio - Utilizzo del Fondo unico autonomie locali per stipulare convenzioni tra i Comuni e le imprese private di vigilanza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine e sicurezza pubblica - Non fondatezza della questione.
 - Legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4, artt. 2, comma 7, sostitutivo dell'art. 28, comma 2, della legge regionale 9 gennaio 1995, n. 2, 5 e 8.
 - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere h), g) ed s). Pag. 1
- N. **89.** Sentenza 8 aprile - 15 maggio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Spese di giustizia - Onorari spettanti all'ausiliario del magistrato - Misura stabilita mediante tabelle - Mancato adeguamento periodico con decreto dirigenziale - Possibile intervento del giudice in sede di liquidazione - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.
 - Legge 8 luglio 1980, n. 319, art. 4; decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, artt. 50 e 54.
 - Costituzione, art. 3. Pag. 10
- N. **90.** Sentenza 7 aprile - 15 maggio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Assistenza e solidarietà sociale - Integrazione salariale straordinaria - Presentazione tardiva della domanda - Decorrenza del trattamento dal trentesimo giorno successivo alla presentazione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità - Non fondatezza della questione.
 - Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, art. 25, comma 3.
 - Costituzione, artt. 3 e 41. Pag. 17
- N. **91.** Sentenza 7 aprile - 15 maggio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Piemonte - Accesso alle prestazioni erogate - Introduzione di un indicatore sintetico della situazione reddituale ("Fattore famiglia") - Applicazione, tra le altre, alle prestazioni sanitarie, comprese le partecipazioni alla spesa - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.



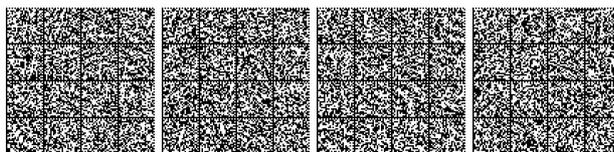
- Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Piemonte - Accesso alle prestazioni erogate - Indicatore sintetico della situazione reddituale (“Fattore famiglia”) - Attribuzione alla Giunta regionale della determinazione dei criteri e delle modalità attuative - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni - Non fondatezza della questione.**
- Legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16, artt. 3, comma 1, lettera *a*), e 4.
 - Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo. Pag. 24
- N. **92.** Ordinanza 7 aprile - 15 maggio 2020
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Circolazione stradale - Condannati per i reati di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime - Revoca automatica della patente di guida - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e individualizzazione del trattamento penale - Manifesta inammissibilità delle questioni.**
- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 222.
 - Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 31
- N. **93.** Ordinanza 22 aprile - 15 maggio 2020
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Trasporto - Autotrasporto di merci su strada - Azione diretta del vettore finale verso tutti coloro che hanno ordinato il trasporto - Disposizione introdotta in sede di conversione di decreto-legge - Denunciato difetto di omogeneità rispetto ai contenuti e alle finalità del medesimo decreto-legge -Manifesta infondatezza della questione.**
- Decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, art. 1-*bis*, comma 2, lettera *e*), introduttivo dell’art. 7-*ter* del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286.
 - Costituzione, art. 77, secondo comma. Pag. 33
- N. **94.** Ordinanza 22 aprile - 15 maggio 2020
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Previdenza - Dipendenti pubblici - Sospensione, dal 3 novembre 1997 al 31 dicembre 1997, del diritto al pensionamento di anzianità anticipato - Denunciata violazione dei principi di tutela dell’affidamento e di ragionevolezza - Manifesta infondatezza della questione.**
- Legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 59, commi 54 e 55.
 - Costituzione, art. 3. Pag. 37

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **44.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 aprile 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata - Gestione dei depositi di posidonia nelle spiagge - Spostamento temporaneo dei relativi accumuli in aree idonee appositamente individuate - Divieto di procedere allo smaltimento in discarica - Possibilità di effettuare la vagliatura del materiale organico spiaggiato nel sito in cui è conferita la posidonia - Esclusione dalla normativa in materia ambientale dei materiali e biomasse vegetali depositate sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare.**
- Legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 1 (Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata), art. 1, commi 1, 4, 5 e 8. Pag. 41



- N. 45. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Piani di abbattimento autorizzati per il controllo della fauna selvatica - Individuazione, tra le persone abilitate all'attività di realizzazione dei piani di abbattimento, dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi o di loro delegati.**
- Legge della Regione autonoma Sardegna 27 febbraio 2020, n. 5 (Modifiche all'articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1998 in materia di piani di abbattimento), art. 1, comma 1, lettera a). Pag. 45
- N. 42. Ordinanza del Tribunale di Roma del 19 novembre 2019
- Amministrazione pubblica - Incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 3 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 - Cessazione dall'incarico decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo - Applicazione anche ai direttori delle Agenzie, incluse le Agenzie fiscali.**
- Decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, art. 2, comma 160. Pag. 48
- N. 43. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 19 novembre 2019
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Modifica della perimetrazione del Parco regionale dell'Appia Antica - Ampliamento e applicazione delle misure di salvaguardia di cui all'articolo 8, comma 3, della legge regionale n. 29 del 1997 che vietano qualsiasi attività edilizia per zone di rilevante interesse naturalistico, paesaggistico e culturale con inesistente o limitato grado di antropizzazione.**
- Legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), art. 7. Pag. 54
- N. 44. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 10 dicembre 2019
- Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005 - Autorizzazioni di opere in zone soggette a vincoli - Rilascio o diniego da parte delle competenti Soprintendenze, entro il termine perentorio di 120 giorni, suscettibile di interruzione una sola volta per richiesta di chiarimenti o integrazioni - Obbligo per gli uffici di esprimere un proprio parere entro l'ulteriore termine perentorio di 60 giorni successivi alla presentazione della documentazione richiesta, trascorsi i quali si intende reso in senso favorevole.**
- Legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), art. 46, comma 2. Pag. 63
- N. 45. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 20 dicembre 2019
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi - Cause ostative alla sanatoria edilizia - Non sanabilità per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 e realizzate, anche prima della apposizione del vincolo, su immobili vincolati da leggi statali e regionali.**
- Legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), art. 3, comma 1, lettera b). Pag. 69





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 88

Sentenza 20 aprile - 15 maggio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Regione Basilicata - Piani di abbattimento - Possibile utilizzazione del personale specializzato dell'Arma dei carabinieri nel settore del patrimonio agro-forestale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione Basilicata - Fanghi di depurazione delle acque reflue - Criteri per l'impiego in agricoltura - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Basilicata - Processi di controllo del territorio - Utilizzo del Fondo unico autonomie locali per stipulare convenzioni tra i Comuni e le imprese private di vigilanza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine e sicurezza pubblica - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4, artt. 2, comma 7, sostitutivo dell'art. 28, comma 2, della legge regionale 9 gennaio 1995, n. 2, 5 e 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *h)*, *g)* ed *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, 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. 2, comma 7, 5 e 8 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-20 maggio 2019, depositato in cancelleria il successivo 21 maggio 2019, iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;



udito il Giudice relatore Giuliano Amato nell'udienza del 7 aprile 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera c), senza discussione orale, su conforme istanza delle parti, pervenuta in data 31 marzo 2020;

deliberato nelle camere di consiglio del 7 e del 20 aprile 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 13-20 maggio 2019 e depositato il 21 maggio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato tra gli altri, gli artt. 2, comma 7, 5 e 8 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata).

La prima delle disposizioni indicate attribuisce alla Polizia provinciale la facoltà di avvalersi del personale dell'Arma dei Carabinieri forestali per l'attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica, ove si dimostrino inefficaci gli interventi di controllo selettivo mediante l'utilizzo di metodi ecologici. Nel consentire alla Regione di attribuire nuovi compiti a una forza di polizia statale, questa disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

È inoltre impugnato l'art. 5 della stessa legge reg. Basilicata n. 4 del 2019. Ai fini dello spandimento dei fanghi di depurazione delle acque reflue in agricoltura, questa disposizione impone il rispetto - per la concentrazione degli idrocarburi e dei fenoli - dei limiti di concentrazione soglia di contaminazione stabiliti nella Tabella 1 dell'Allegato 5 al Titolo V, Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Ciò violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché la Regione avrebbe disciplinato la gestione dei rifiuti, che rientra nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata alla competenza esclusiva statale.

Infine, è impugnato l'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, che consente ai Comuni interessati da significativi e ricorrenti episodi di attentati alla proprietà privata di avvalersi delle risorse del Fondo Unico Autonomie Locali, di cui alla legge regionale 19 settembre 2018, n. 23, recante «Istituzione del Fondo Unico Autonomie Locali (F.U.A.L.)», per stipulare apposite convenzioni con imprese di vigilanza privata. Questa disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva statale la disciplina della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

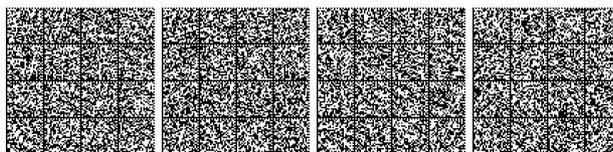
2.- È denunciata, in primo luogo, l'illegittimità dell'art. 2, comma 7, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

L'Avvocatura generale dello Stato fa rilevare che la disposizione regionale impugnata, nel modificare l'art. 28, comma 2, della legge della Regione Basilicata 9 gennaio 1995, n. 2 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), attribuisce alla Polizia provinciale la facoltà di avvalersi, per i piani di abbattimento, del personale specializzato dell'Arma dei Carabinieri nel settore del patrimonio agro-forestale, istituito con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

Ad avviso della parte ricorrente, la Regione avrebbe previsto l'attribuzione di nuovi compiti a una forza di polizia statale, i Carabinieri forestali, che sarebbero posti al servizio della polizia provinciale per il perseguimento di obiettivi individuati dalla Regione. Sarebbe così violato l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

Al riguardo, è richiamata la giurisprudenza costituzionale che afferma che le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla legge statale, né possono disciplinare unilateralmente, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono attribuzioni di organi statali (è richiamata la sentenza n. 134 del 2004).

2.1.- È inoltre denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della stessa legge regionale n. 4 del 2019, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 41 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130.



La disposizione oggetto di censura, rubricata «Disposizioni sulla gestione dei fanghi di depurazione», al comma 1 prevede che «[s]ul territorio della Regione Basilicata, nelle more di una revisione organica della normativa di settore, ai fini dell'utilizzo in agricoltura dei fanghi di cui all'art. 2 comma 1, lettera a) del D.Lgs. 27 gennaio 1992, n. 99 vigono i limiti dell'Allegato IB del predetto decreto nonché, per la concentrazione di idrocarburi e fenoli, i valori limite sanciti dalla Tabella 1, all. 5, Titolo V, parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152».

Nel disciplinare l'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione delle acque reflue, la disposizione impugnata prevede il rispetto dei limiti di concentrazione dei metalli pesanti e degli altri parametri previsti dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 (Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura) e, per la concentrazione degli idrocarburi e dei fenoli, impone il rispetto dei valori limite di concentrazione stabiliti nella Tabella 1 dell'Allegato 5 al Titolo V, Parte IV, del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'Avvocatura dello Stato osserva che questi valori tabellari sono finalizzati alle verifiche del suolo per la destinazione d'uso dei siti da bonificare e sono distinti in funzione dell'utilizzazione, ossia a seconda che si tratti di siti destinati a verde pubblico, privato e residenziale, ovvero a uso commerciale e industriale. Si tratterebbe, dunque, di valori elaborati in relazione ad una diversa tipologia di intervento e, pertanto, non sarebbero applicabili allo smaltimento di rifiuti mediante spargimento in aree agricole.

Si fa inoltre rilevare che l'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018, per taluni analiti non previsti nel d.lgs. n. 99 del 1992, tra cui proprio gli idrocarburi, ha introdotto un valore limite di 1000 mg/kg di "sostanza secca" (*recte*: "tal quale"), corrispondente a quanto indicato, in base alla normativa europea, quale limite massimo per la determinazione dei rifiuti pericolosi.

Pertanto, nell'imporre il rispetto di limiti più restrittivi per gli idrocarburi e per i fenoli, la disposizione regionale censurata si porrebbe in contrasto con il parametro statale, costituito dall'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018, che ha stabilito i valori limite da assumere per gli idrocarburi e per altri composti. Ciò determinerebbe, inoltre, un aggravio sulla filiera gestionale del rifiuto, atteso l'obbligo di conferire in discarica, o presso gli impianti di incenerimento o co-incenerimento, i fanghi di depurazione delle acque reflue, non recuperabili in agricoltura.

La disposizione eccederebbe, pertanto, dalla competenza regionale, poiché la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La difesa statale sottolinea come il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale debba intendersi riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni in ordine alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In riferimento alla gestione del ciclo dei rifiuti e agli ambiti materiali ad essa connessi, viene citata la giurisprudenza costituzionale, secondo cui 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» (sentenza n. 58 del 2015; nello stesso senso, sono richiamate le sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

2.2.- È infine denunciata l'illegittimità dell'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

La disposizione impugnata consente ai Comuni interessati da significativi e ricorrenti episodi di attentati alla proprietà privata di avvalersi delle risorse del Fondo Unico Autonomie Locali, di cui alla legge reg. n. 23 del 2018, per stipulare apposite convenzioni con imprese di vigilanza privata.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, questa disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva statale la disciplina della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza. La parte ricorrente evidenzia che, con il richiamo al «controllo del territorio», la disposizione censurata si riferisca all'attività di prevenzione dei reati, che è tipica della funzione di pubblica sicurezza. Questa costituisce, tuttavia, un'attività riservata allo Stato, diretta a tutelare beni fondamentali, come l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza di possessi e ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento (è richiamata la sentenza n. 407 del 2002).

La parte ricorrente fa inoltre rilevare che l'art. 17 della legge 26 marzo 2001, n. 128 (Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini) prevede che il Ministro dell'interno emana le direttive per la realizzazione, a livello provinciale, dei piani coordinati di controllo del territorio, attuati, in via prioritaria, dalle forze di polizia a competenza generale, Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri, sotto il coordinamento dell'autorità di pubblica sicurezza. La polizia locale è chiamata a concorrere a questi piani nell'ambito delle proprie competenze.



L'Avvocatura dello Stato evidenzia, inoltre, che, in attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, ha introdotto misure per realizzare azioni integrate dello Stato, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano, degli enti locali e di altri soggetti istituzionali, per il concorso all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza, per il benessere delle comunità locali e per contrastare il degrado delle aree urbane.

3.- Con atto depositato il 21 giugno 2019, si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. n. 4 del 2019 sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

In via subordinata, la difesa regionale ha chiesto che l'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018 sia dichiarato non applicabile, nella parte in cui impone limiti diversi da quelli stabiliti nella Tabella 1 dell'Allegato 5 al Titolo V, Parte IV, del d.lgs. n. 152 del 2006, per contrasto con la direttiva 86/278/CEE del Consiglio del 12 giugno 1986, concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura, e con il principio di precauzione sancito dall'art. 174, paragrafo 2, del Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997.

In via ulteriormente gradata, la parte resistente ha chiesto che, ai sensi dell'art. 267 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, sia sollevata la questione pregiudiziale dell'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018 o, alternativamente, che sia sollevata questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti costituiti dalla direttiva 86/278/CEE e dal principio di precauzione di cui all'art. 174, paragrafo 2, del Trattato di Amsterdam, oltre che per violazione della competenza legislativa regionale in materia di agricoltura, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

3.1.- In via preliminare, la difesa regionale deduce che la disposizione impugnata è stata formulata nel contesto di un radicale cambiamento del territorio regionale, conseguente a un intenso sfruttamento della risorsa petrolifera, che ha dato origine ad allarmanti fenomeni pregiudizievoli per la comunità lucana. La Regione ha ritenuto, dunque, doveroso attivare misure di maggior tutela dell'ambiente, della salute della popolazione, della salubrità del territorio, nonché della produzione agricola.

Dopo avere richiamato i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», la difesa regionale sottolinea come il carattere trasversale della materia, e la sua capacità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, fa salva la facoltà di queste ultime di adottare, nell'esercizio delle proprie attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata (è citata la sentenza n. 7 del 2019).

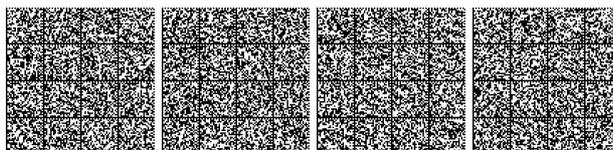
3.2.- Si fa rilevare che già l'art. 6, numero 2, del d.lgs. n. 99 del 1992 assegnava alla competenza regionale la definizione di «ulteriori limiti e condizioni di utilizzazione in agricoltura per i diversi tipi di fanghi in relazione alle caratteristiche dei suoli, ai tipi di colture praticate, alla composizione dei fanghi, alle modalità di trattamento».

La Regione, con la norma censurata, solo per la concentrazione di idrocarburi e fenoli, ha richiamato i valori limite stabiliti dalla Tabella 1 dell'Allegato 5 al Titolo V, Parte IV, del d.lgs. n. 152 del 2006. Si tratterebbe di criteri più restrittivi, in ogni caso definiti dallo Stato, finalizzati a una più intensa tutela del territorio e della salute dei cittadini. D'altra parte, osserva la difesa regionale, anche la giurisprudenza ha evidenziato ragioni di preoccupazione in ordine ai limiti, più ampi, posti dall'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018 rispetto a alcune sostanze ritenute cancerogene, quali appunto idrocarburi e fenoli.

Pur riconoscendo il potere statale di individuare gli standard minimi di tutela in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, la Regione Basilicata rivendica il potere regionale di introdurre livelli di tutela più elevati, in conformità al principio di precauzione e ai più stringenti valori soglia indicati dalla normativa europea recepita dal d.lgs. n. 152 del 2006.

D'altra parte, il d.lgs. n. 99 del 1992 sarebbe coerente con l'art. 1 della direttiva 86/278/CEE, che, all'art. 3, comma 2, prevede che «i fanghi di cui all'articolo 2, lettera a), punto II), possono essere utilizzati in agricoltura nel rispetto delle condizioni che lo Stato membro interessato può ritenere necessarie per garantire la tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente» e, all'art. 12, consente agli Stati membri di «adottare misure più severe di quelle previste nella presente direttiva».

Ad avviso della difesa regionale, questa impostazione sarebbe più aderente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che anteporrebbe la tutela del diritto alla salute, garantito dagli artt. 3 e 35, perfino alla tutela dell'ambiente (art. 37).



L'esigenza di armonizzazione della disciplina nazionale con la normativa europea in materia ambientale deve tenere conto del principio di precauzione, di cui all'art. 174, paragrafo 2, del Trattato di Amsterdam, che riprende l'art. 130 R del Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993. In quanto discende direttamente dal Trattato UE, tale principio costituisce criterio interpretativo valido in Italia, a prescindere da singoli atti di recepimento delle direttive in cui esso si compendia (è citato il Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 21 agosto 2013, n. 4227). Ciò vale anche per la normativa di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, che impone di privilegiare trattamenti di tutela dell'ambiente e della salute più elevati (art. 301, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, espressamente richiamato quale principio fondamentale, anche in tema di rifiuti dall'art. 178, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006).

Primato dell'Unione europea e principio di precauzione imporrebbero dunque un'interpretazione della norma statale conforme al diritto europeo. Dovrebbe, quindi, ritenersi legittimo l'intervento regionale volto a garantire, attraverso l'imposizione di limiti più stringenti, livelli di tutela più elevati.

La difesa regionale osserva che il contrasto di una norma nazionale con una norma della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Ove non sia possibile un'interpretazione della prima conforme alla seconda, il giudice, non potendo applicare la norma nazionale in contrasto con quella convenzionale (e, pertanto, con la Costituzione), deve sollevare la questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. Tale sorte meriterebbe la norma statale interposta richiamata dalla parte ricorrente, l'art. 41 del d.l. n. 209 del 2018, laddove sia intesa nel senso di precludere alla Regione di elevare i livelli di tutela della salute e dell'ambiente nella disciplina dell'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione.

3.3.- La Regione Basilicata non ha svolto alcun argomento difensivo, né ha avanzato alcuna istanza in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 7, e 8 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 2, comma 7, 5 e 8 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata).

1.1.- Va riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe.

1.2.- In primo luogo, è impugnato l'art. 2, comma 7, che - nel modificare il secondo comma dell'art. 28, comma 2, della legge della Regione Basilicata 9 gennaio 1995, n. 2 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) - attribuisce alla Polizia provinciale la facoltà di avvalersi del personale dell'Arma dei Carabinieri forestali, per l'attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica, ove si dimostrino inefficaci gli interventi di controllo selettivo mediante l'utilizzo di metodi ecologici. Nel consentire alla Regione di attribuire nuovi compiti a una forza di polizia statale, la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

1.3. - È inoltre censurato l'art. 5 della stessa legge reg. Basilicata n. 4 del 2019. Ai fini dello spandimento dei fanghi di depurazione delle acque reflue in agricoltura, questa disposizione impone il rispetto - per la concentrazione degli idrocarburi e dei fenoli - dei limiti di concentrazione soglia di contaminazione stabiliti nella Tabella I, allegato 5 al titolo V, parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Ciò violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché la Regione avrebbe disciplinato la gestione dei rifiuti, che rientra nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata alla competenza esclusiva statale.

1.4.- Infine, è impugnato l'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, che consente ai Comuni interessati da significativi e ricorrenti episodi di attentati alla proprietà privata di avvalersi delle risorse del Fondo Unico Autonomie Locali, di cui alla legge della Regione Basilicata 19 settembre 2018, n. 23, recante «Istituzione del Fondo Unico Autonomie Locali (F.U.A.L.)», per stipulare apposite convenzioni con imprese di vigilanza privata. Questa disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva statale la disciplina della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.



2.- Con riferimento alla prima disposizione impugnata, occorre preliminarmente rilevare che, nelle more del presente giudizio, è entrata in vigore la legge della Regione Basilicata 20 marzo 2020, n. 12 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020). L'art. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 9 gennaio 1995, n. 2 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)», sostituisce il secondo periodo del comma 2 dell'art. 28 della legge reg. Basilicata n. 2 del 1995 con il seguente: «Tali piani di abbattimento vengono attuati dal Corpo di polizia provinciale e dalla Polizia locale muniti di licenza per l'esercizio venatorio nonché, previa intesa tra Regione Basilicata ed il Ministero delle politiche agricole e forestali, dall'Arma dei carabinieri, ai sensi del comma 5, dell'articolo 13, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche)».

Pertanto, rispetto alla previsione di cui alla disposizione impugnata, la recente legge reg. Basilicata n. 12 del 2020 ha introdotto la necessità della previa intesa tra la stessa Regione ed il Ministero delle politiche agricole e forestali, al fine di potersi avvalere dell'Arma dei Carabinieri per l'attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica. In considerazione delle censure poste a fondamento dell'impugnazione statale, il nuovo intervento regionale è volto a realizzare, attraverso lo strumento dell'intesa, una forma di coordinamento tra apparati statali e regionali. Nell'introdurre l'intesa tra la Regione e il Ministero, la novella legislativa appare, dunque, soddisfacente delle pretese fatte valere dal ricorrente.

2.1.- Peraltro, «la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere solo quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impugate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore» (*ex plurimis*, sentenze n. 287 e n. 180 del 2019, n. 238, n. 185, n. 44 e n. 5 del 2018, n. 191, n. 170, n. 59 e n. 8 del 2017).

Nel caso in esame, la disposizione impugnata è rimasta in vigore per circa un anno (dal 15 marzo 2019 al 24 marzo 2020) e non sono disponibili informazioni circa la sua effettiva applicazione. Si tratta, dunque, di un arco temporale piuttosto ampio e la Regione Basilicata, pur essendo costituita nel presente giudizio, non ha svolto alcun argomento a sostegno della legittimità della disposizione impugnata, né ha fornito indicazioni circa la sua mancata applicazione.

In assenza di un presupposto imprescindibile per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, si deve, quindi, ritenere che persiste l'interesse dello Stato alla trattazione del ricorso.

3.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 è fondata.

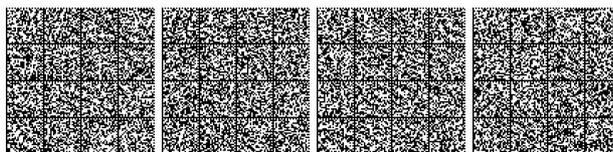
Come si è già osservato, nel modificare il comma 2 dell'art. 28 della legge reg. Basilicata n. 2 del 1995, la disposizione impugnata ha previsto che - laddove si dimostrino inefficaci gli interventi di controllo selettivo della fauna selvatica mediante l'utilizzo di metodi ecologici - la Polizia provinciale può avvalersi, per l'attuazione dei piani di abbattimento, del personale dell'Arma dei Carabinieri forestali.

Con la disposizione impugnata, la Regione Basilicata si è, dunque, attribuita il potere di assegnare unilateralmente ad un corpo di polizia dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla legge statale, per il perseguimento di obiettivi individuati dalla stessa Regione. Questa previsione contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla legge statale, né possono disciplinare unilateralmente, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono attribuzioni di organi statali (*ex plurimis*, sentenze n. 2 del 2013, n. 167 del 2010, n. 104 del 2010, n. 10 del 2008 e n. 322 del 2006).

4.- È fondata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019.

4.1.- Con la disposizione impugnata, la Regione Basilicata ha disciplinato l'impiego in agricoltura dei fanghi di depurazione di acque reflue, richiamando - solo per la concentrazione di idrocarburi e fenoli - i valori limite stabiliti dalla Tabella 1 dell'Allegato 5 al Titolo V, Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). In applicazione di questa tabella, la concentrazione soglia di contaminazione è stabilita in 50 mg/kg di "sostanza secca".



Questi criteri stabiliti dal legislatore regionale risultano, invero, più restrittivi, quanto alla concentrazione di idrocarburi e fenoli, di quelli stabiliti dall'art. 41 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130. Infatti, quest'ultima disposizione, dopo avere confermato i limiti dell'Allegato IB del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 (Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura) per gli idrocarburi (C10-C40) stabilisce il valore limite di 1.000 mg/kg "tal quale" (ossia non sulla "sostanza secca").

4.2.- Tale valore limite è stato anche oggetto di controversia e di critica in sedi diverse. Tuttavia, la verifica di legittimità costituzionale che il ricorrente rimette a questa Corte attiene al riparto di competenze stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Ed è la stessa Regione Basilicata, nelle proprie istanze difensive, a prospettare la questione sempre a difesa del corretto riparto di competenze.

La verifica demandata a questa Corte deve allora tenere conto, in primo luogo, della qualificazione prevista dall'art. 127 del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo la quale «i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile».

Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che la disciplina della gestione dei rifiuti debba essere ricondotta alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 289 e n. 142 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 101 del 2016, n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 314, n. 61 e n. 10 del 2009).

È altresì costante l'affermazione secondo la quale, in materia ambientale, il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (*ex plurimis*, sentenze n. 129 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 85 del 2017, n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014, n. 314, n. 249, n. 225 e n. 164 del 2009, n. 437 e n. 62 del 2008, n. 378 del 2007 e n. 536 del 2002).

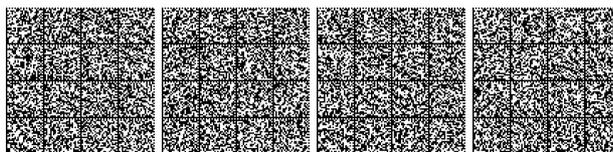
Quanto a tali interventi, la Corte ha affermato che la collocazione della materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» tra quelle di esclusiva competenza statale «non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate» (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2019, n. 215 del 2018, n. 77 del 2017, n. 58 del 2015, n. 278 del 2012, n. 30 del 2009, n. 104 del 2008, n. 246 del 2006 e n. 407 del 2002).

D'altra parte, nel disciplinare l'utilizzo agronomico dei fanghi di depurazione, la disposizione regionale impugnata dispiega i suoi effetti anche in materia di agricoltura, definita dalla giurisprudenza costituzionale come ambito materiale in cui è individuabile un "nocciolo duro", assegnato alla competenza residuale regionale, che «ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione» (sentenze n. 250 del 2009, n. 116 del 2006, n. 282 e n. 12 del 2004).

4.3.- Ciò posto, il contenuto precettivo della disposizione regionale impugnata impone il rispetto di criteri diversi e più restrittivi, quanto alla concentrazione di idrocarburi, di quelli stabiliti dall'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018. Si tratta, allora, di verificare se - nel richiamare i valori tabellari di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 - la Regione Basilicata abbia disciplinato l'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione, da un lato, pervenendo a un più elevato livello di tutela ambientale, dall'altro rimanendo nel "nocciolo duro" della propria competenza in materia di agricoltura, giacché quel più elevato livello concorre anche a migliorare la produzione agricola destinata all'alimentazione. Alla luce dei principi sopra richiamati, l'esito di tale verifica si rivela negativo.

Va infatti riconosciuto che la competenza a stabilire i valori limite delle sostanze presenti nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo agronomico non può che spettare allo Stato, per insuperabili esigenze di uniformità sul territorio nazionale, sottese all'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Tali esigenze di uniformità non discendono soltanto dalla necessità di applicare metodiche di valutazione e standard qualitativi che siano omogenei e comparabili su tutto il territorio nazionale, ma, non di meno, dal carattere integrato, anche a livello internazionale, del complessivo sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti, al servizio di interessi di rilievo ultraregionale.



4.3.1.- È pur vero che l'utilizzo dei fanghi di depurazione delle acque reflue in agricoltura deve essere calibrato per soddisfare i fabbisogni nutritivi delle colture agrarie, avendo riguardo agli eventuali effetti correttivi di talune matrici ed evitando l'accumulo di elementi e sostanze tossiche e pericolose nel terreno.

Tuttavia, la disposizione regionale impugnata, che si fa interprete di questa legittima esigenza, concretizza una visione frammentaria del sistema integrato di gestione dei fanghi di depurazione. La limitazione al relativo utilizzo, derivante dall'applicazione dei più restrittivi criteri regionali, è infatti suscettibile di incidere sul complessivo sistema nazionale di gestione dei fanghi di depurazione, sull'adempimento degli obblighi di riduzione del conferimento in discarica di tutti i rifiuti recuperabili e riciclabili (art. 1, punto 4), lettera *c*), della direttiva 2018/850/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), nonché sulla cessazione della qualità di rifiuto (end of waste) che, in base alla normativa europea, spetta agli Stati membri decidere (art. 6 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive).

Le restrizioni introdotte dalla Regione Basilicata con la disposizione impugnata si traducono, infatti, nell'incremento della quantità di rifiuti, destinato a ripercuotersi sul complessivo sistema di gestione, recupero e smaltimento. Le medesime limitazioni regionali finiscono per gravare sulla complessiva capacità degli impianti di depurazione e trattamento, sui corpi idrici ai quali afferiscono le acque reflue dopo il trattamento, sui flussi interni e transfrontalieri di rifiuti destinati allo smaltimento.

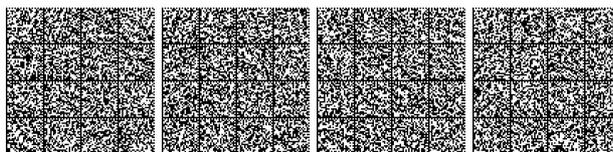
Il punto di equilibrio fra la legittima esigenza regionale e le richiamate ragioni di uniformità non può realizzarsi attraverso l'interferenza della Regione nella competenza statale in materia di disciplina della gestione dei rifiuti. La Regione deve attenersi all'esercizio della propria competenza a tutela della qualità delle produzioni agricole. Tale competenza ben le potrebbe consentire, in primo luogo, l'adozione di limiti e condizioni nell'utilizzazione in agricoltura dei diversi tipi di fanghi, avuto riguardo alle concrete caratteristiche dei suoli, con riferimento in particolare alla loro vulnerabilità, nonché ai tipi di colture praticate. Inoltre, fermo restando il rispetto dei valori limite stabiliti dalla normativa statale, l'intervento delle Regioni potrebbe anche tradursi nel miglioramento della qualità dei fanghi prodotti sul loro territorio nell'ambito del servizio idrico integrato.

4.3.2.- D'altra parte, va rilevato che nel caso del richiamato art. 41, si tratta di una composizione di interessi individuata in via temporanea, «[a] fine di superare situazioni di criticità nella gestione dei fanghi di depurazione, nelle more di una revisione organica della normativa di settore». Infatti, nella recente legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018), all'art. 15, lettera *b*), è stata prevista l'adozione di una «nuova disciplina organica in materia di utilizzazione dei fanghi, anche modificando la disciplina stabilita dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi di conferimento in discarica previsti dalle disposizioni di cui all'articolo 1, numero 4), della direttiva (UE) 2018/850».

Va inoltre rilevato che il 1° agosto 2018 la Conferenza Stato-Regioni aveva già espresso parere favorevole sullo schema di decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, recante regolamento concernente modifiche agli allegati IA, IIA, IB e IIB al d.lgs. n. 99 del 1992. Tale schema già conteneva la previsione di un valore limite per idrocarburi. Dal dialogo istituzionale che, in seguito, ha accompagnato anche lo schema di decreto legislativo in corso di elaborazione, nel quadro di un'approfondita interlocuzione con le autonomie regionali, non emergono puntuali contestazioni, neppure da parte della stessa Regione Basilicata, in ordine alla condivisione dei valori soglia stabiliti per il parametro idrocarburi (C10-C40) nei fanghi destinati ad utilizzo in agricoltura. Inoltre, l'introduzione di nuovi limiti per tale parametro, oggetto di approfonditi studi sia da parte dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, sia dell'Istituto superiore di sanità, risulta dagli stessi condivisa.

Nel disciplinare la destinazione agronomica dei fanghi, la disposizione regionale impugnata viola, dunque, la competenza statale esclusiva in materia di gestione dei rifiuti.

4.4.- Infine, non possono essere accolte le ulteriori istanze avanzate dalla difesa regionale, volte ad ottenere che sia presentata richiesta di pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 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, in ordine all'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018, ovvero che sia sollevata questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.



A sostegno di tali richieste, la Regione deduce il non adeguato rispetto del principio di precauzione, ma non identifica con chiarezza i parametri europei dei quali assume la violazione, limitandosi ad un generico richiamo dei principi posti dalla direttiva 86/278/CEE, la quale, tuttavia, non contiene indicazioni circa la presenza di idrocarburi nei fanghi destinati all'utilizzo agricolo.

5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 non è fondata.

La disposizione impugnata consente ai «Comuni interessati da ricorrenti e significativi episodi di attentati alla proprietà privata» di stipulare «apposite convenzioni con le imprese private di vigilanza», avvalendosi delle risorse del Fondo Unico Autonomie Locali, istituito dalla legge della Regione Basilicata 19 settembre 2018, n. 23, recante «Istituzione del Fondo Unico Autonomie Locali (F.U.A.L.)» e finanziato con fondi del bilancio regionale, al fine di «migliorare i processi di controllo del territorio e fornire maggiore sicurezza ai cittadini lucani».

Ad avviso della parte ricorrente, questa attività sarebbe connessa all'attività di prevenzione dei reati, che è tipica della funzione di pubblica sicurezza. La disposizione regionale impugnata avrebbe quindi violato l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva statale la disciplina della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Tuttavia, nel caso in esame, la stipula di convenzioni con istituti privati di vigilanza si configura come un'attività ordinaria di gestione del patrimonio iure privatorum, che non interferisce con la disciplina della prevenzione dei reati e il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza, ma attiene soltanto alla prudente amministrazione e custodia dei beni patrimoniali. Va da sé che gli istituti di vigilanza con i quali sono stipulate le predette convenzioni non hanno, né potrebbero avere, compiti e tanto meno poteri di pubblica sicurezza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019;

*3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), 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 20 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 89

Sentenza 8 aprile - 15 maggio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Onorari spettanti all'ausiliario del magistrato - Misura stabilita mediante tabelle - Mancato adeguamento periodico con decreto dirigenziale - Possibile intervento del giudice in sede di liquidazione - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.

- Legge 8 luglio 1980, n. 319, art. 4; decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, artt. 50 e 54.
- 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, 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. 4 della legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), e degli artt. 50 e 54 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), promosso dal Tribunale ordinario di Torino nel procedimento vertente tra M. C. e il Ministero della giustizia, con ordinanza del 22 gennaio 2019, iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Nicolò Zanon nelle camere di consiglio del 10 marzo 2020 e dell'8 aprile 2020, quest'ultima svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio dell'8 aprile 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 gennaio 2019 (r.o. n. 97 del 2019) il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), e degli artt. 50 e 54 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), nella parte in cui non prevedono che, in caso di omesso adeguamento periodico degli onorari mediante il decreto dirigenziale di cui all'art. 54 del citato d.P.R., tale adeguamento possa essere effettuato dal giudice in sede di liquidazione del compenso.



Il rimettente opera quale giudice dell'opposizione proposta da un professionista, già consulente tecnico del pubblico ministero nell'ambito di un procedimento penale, avverso il decreto di liquidazione dei compensi richiesti per l'opera da lui prestata.

Al consulente, in particolare, era stato chiesto di ricostruire la dinamica di un sinistro stradale, evidenziando eventuali profili di colpa e di efficienza causale nella condotta della conducente di un veicolo che aveva investito un pedone, rimasto vittima, nell'occasione, di lesioni personali. Espletato l'incarico, il consulente aveva chiesto il pagamento di un onorario a tempo, secondo il disposto dell'art. 4 della legge n. 319 del 1980, indicando quale base per il computo del compenso una durata delle operazioni corrispondente a trecentododici vacanze. Il pubblico ministero, dopo aver rilevato l'assenza di profili di complessità nei fatti e nel relativo accertamento, aveva con decreto liquidato un onorario misurato in rapporto a centoventi vacanze.

Nel giudizio di opposizione, promosso a norma dell'art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002, il consulente aveva tra l'altro insistito sulla presunta complessità del compito affidatogli, pur senza quantificare il tempo impiegato per l'espletamento, e si era riferito, nel contempo, a esigenze di «decoro della professione».

2.- In via preliminare, dopo aver riferito della ritualità dell'opposizione e della correttezza del ricorso alla disciplina del compenso su base oraria (con conseguente limite del riconoscimento di quattro vacanze per giornata), il rimettente osserva come l'indicazione di durata del lavoro sottesa all'originaria richiesta dell'opponente appaia «sproporzionata e inverosimile». Si tratterebbe, infatti, di una durata non compatibile con le caratteristiche dell'incarico ricevuto, con la consolidata esperienza del consulente, con il modesto numero degli adempimenti da lui stesso elencati nel descrivere l'espletamento della consulenza, con l'assai ridotta complessità della relazione finale. Tutti profili che - osserva incidentalmente il giudice *a quo* - precluderebbero nella specie l'aumento del compenso orario a norma dell'art. 52, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, riservato alle prestazioni di «eccezionale importanza, complessità e difficoltà»; aumento, comunque, neppure richiesto dall'interessato.

Sarebbe, in definitiva, congrua la liquidazione fondata su centoventi vacanze, pur sempre corrispondenti a duecentoquaranta ore di lavoro. Non sarebbe però congrua la somma liquidata sulla base della tariffa stabilita per gli onorari a tempo (euro 14,68 per la prima vacanza ed euro 8,15 per ciascuna delle vacanze successive), pari complessivamente ad euro 984,53.

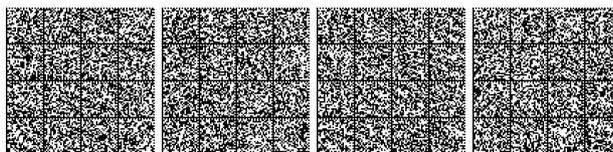
Il rimettente ricorda come il valore orario della retribuzione sia stato stabilito da ultimo con il decreto del Ministro della giustizia 30 maggio 2002 (Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale), ed assume che - sebbene si tratti di un valore non direttamente correlabile alle vigenti tariffe professionali - il compenso esigibile da periti e consulenti sia divenuto ormai del tutto inadeguato. Non a caso, con l'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002, il legislatore ha stabilito che la misura degli onorari sia aggiornata con cadenza triennale, in base alla variazione degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, mediante un decreto dirigenziale del Ministero della giustizia di concerto col Ministero dell'economia e delle finanze. Se l'autorità amministrativa avesse dato corso alla prescrizione della legge - prosegue il giudice *a quo* - l'importo orario della retribuzione sarebbe più alto di circa il 26 per cento. Poiché però i decreti dirigenziali in questione non sono stati mai adottati, la base di calcolo resta quella definita dal d.m. 30 maggio 2002.

Lo stato di cose descritto costringerebbe il rimettente «ad operare in un contesto del tutto irragionevole e quindi in aperta violazione dell'art. 3 Cost.». La stessa Corte costituzionale avrebbe riconosciuto al decreto ministeriale di adeguamento un ruolo essenziale nella fisionomia della disciplina dei compensi agli ausiliari del giudice, e ripetutamente stigmatizzato l'inerzia amministrativa al proposito (sono citate le sentenze n. 224 del 2018, n. 178 del 2017 e n. 192 del 2015).

L'irragionevolezza della disciplina sottoposta a censura, della quale sarebbe conferma proprio l'omissione dei decreti dirigenziali previsti dalla legge, consisterebbe nel ricorso ad un complesso meccanismo amministrativo per un obiettivo di adeguamento perseguito, in realtà, mediante un criterio obiettivo ed automatico.

Considerato che il rimedio talvolta prospettato per l'inerzia dell'amministrazione (un atto di messa in mora e una successiva impugnazione dell'eventuale rigetto) costituirebbe un rimedio gravoso e sproporzionato rispetto alle esigenze e al beneficio ricavabile dal singolo ausiliario, il rimettente ritiene che la disciplina censurata recupererebbe razionalità se, nel caso di mancanza dell'adeguamento triennale disposto dal Ministero, fosse consentito al giudice di applicare direttamente l'aumento implicato dagli indici del costo della vita.

Tale soluzione, ritiene il giudice *a quo*, non sarebbe praticabile in forza dell'interpretazione costituzionalmente orientata, dato il carattere chiaro e tassativo della previsione censurata.



L'accoglimento della censura prospettata varrebbe inoltre ad escludere l'irrazionalità denunciata anche dal punto di vista del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), consentendo di avvalersi nei procedimenti giudiziari di professionisti di buon livello, non disponibili ad «accettare compensi di importo sempre più misero e mortificante».

La questione sollevata sarebbe dunque non manifestamente infondata e, al tempo stesso, rilevante. Mentre in base alla disciplina vigente l'opposizione del consulente interessato risulterebbe priva di fondamento, l'eventuale decisione di accoglimento implicherebbe per il rimettente «almeno» la possibilità di liquidare un compenso più alto per le centoventi vacanze riconosciute all'opponente.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 16 luglio 2019.

Secondo la difesa dello Stato, la questione sollevata sarebbe manifestamente infondata, considerato che l'omissione dell'adeguamento prescritto dalla legge non implicherebbe l'illegittimità della normativa censurata, quanto piuttosto la necessità di attivare rimedi in altra sede (è citata la sentenza n. 41 del 1996). L'inerzia degli uffici ministeriali, cioè, non potrebbe invalidare la previsione normativa che gli stessi dovrebbero osservare.

La materia in discussione, d'altro canto, sarebbe rimessa alla piena discrezionalità del legislatore, cui spetta la scelta tra le varie possibili opzioni utili a garantire, per gli ausiliari del giudice, l'adeguamento tra lavoro svolto ed entità del compenso (è citata l'ordinanza n. 234 del 2001). La soluzione proposta dal rimettente (affidare al giudice il compito di applicare un aumento correlato agli indici del costo della vita) si risolverebbe, quindi, in una addizione non imposta dalla Costituzione.

Considerato in diritto

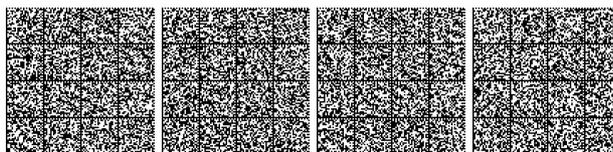
1.- Il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), e degli artt. 50 e 54 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), nella parte in cui non prevedono che, in caso di omesso adeguamento periodico degli onorari mediante il decreto dirigenziale di cui all'art. 54 del citato d.P.R., tale adeguamento possa essere effettuato dal giudice in sede di liquidazione del compenso.

Il rimettente censura cumulativamente le disposizioni che concorrono a disciplinare la liquidazione degli onorari richiesti dagli ausiliari del giudice, con riguardo ai casi in cui tali onorari debbano essere commisurati al tempo impiegato per rendere la prestazione.

Oggetto della questione risultano, così, l'art. 4 della legge n. 319 del 1980, che, per questo genere di onorari, stabilisce il sistema delle vacanze (unità di tempo della durata di due ore) e i criteri per la relativa remunerazione; l'art. 50 del d.P.R. n. 115 del 2002, in virtù del quale la fissazione dei livelli retributivi è demandata a un decreto interministeriale, da predisporre secondo criteri generali indicati nella stessa disposizione; infine, l'art. 54 del medesimo d.P.R. n. 115 del 2002, secondo cui l'adeguamento della misura degli onorari commisurati a tempo deve avvenire ogni tre anni, in relazione alla variazione, accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, verificatasi nel triennio precedente, attraverso un decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

L'art. 50 del d.P.R. n. 115 del 2002, come si è appena visto, non provvede direttamente a determinare il quantum degli onorari, rimettendo piuttosto il compito a un decreto ministeriale. Il relativo provvedimento è stato adottato nella stessa data del citato d.P.R. (30 maggio 2002), e da allora non è stato più aggiornato, come pure richiede l'art. 54 del medesimo testo unico. Sono dunque i valori originari del decreto del Ministro della giustizia 30 maggio 2002 (Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale), indicati al comma 1 dell'art. 1, a regolare ancor oggi i decreti di liquidazione degli onorari a tempo (euro 14,68 per la prima vacanza, euro 8,15 per ciascuna delle vacanze successive).

Ritiene il rimettente, in tale situazione, che i magistrati siano costretti a compensare le prestazioni a tempo degli ausiliari secondo criteri di computo ormai gravemente inadeguati per difetto. L'oggetto delle sue censure, tuttavia, non è, direttamente, il quantum delle tariffe stabilito per le vacanze, nella dimensione risultante a seguito dell'integrazione apportata dal ricordato decreto ministeriale alle disposizioni di legge. Il rimettente assume, piuttosto, che tutte le disposizioni indicate violerebbero l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza, poiché contrasterebbe con



la natura obiettiva ed automatica dei parametri di adeguamento triennale indicati dal legislatore la previsione che tale adeguamento possa avere luogo solo in esito ad un procedimento amministrativo complesso, e non anche, in mancanza di questo, mediante un provvedimento giudiziale fondato sugli indici pubblici di aumento del costo della vita.

In altri termini, il giudice *a quo* non contesta direttamente la ragionevolezza di un meccanismo obbligatorio e automatico di adeguamento dei livelli di remunerazione delle prestazioni degli ausiliari, né lamenta che l'attuazione di un meccanismo siffatto sia affidata all'autorità di governo, competente a gestire le spese in materia di giustizia. Censura, invece, in quanto manifestamente irragionevole, l'assenza di un meccanismo alternativo e sussidiario, affidato a ciascun giudice caso per caso, che consenta l'adeguamento degli onorari agli indici del costo della vita, laddove il procedimento disegnato dal legislatore resti inattuato.

In definitiva, esaminando la "storia" del meccanismo normativo censurato (e in particolare dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002), il rimettente assume che la mancata attuazione degli adeguamenti periodici, protratta ormai dal 2002, sia prova dell'irragionevolezza lamentata.

2.- La questione non è fondata.

2.1.- L'attenzione per il problema dell'aggiornamento degli onorari attribuiti agli ausiliari del magistrato si è manifestata, nella giurisprudenza di questa Corte, già nel periodo di vigenza della legge 1° dicembre 1956, n. 1426 (Compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria). Questa normativa regolava la remunerazione a tempo con il sistema delle vacanze (art. 3) e la distingueva a seconda del titolo di studio richiesto per la prestazione (art. 4), ma non contemplava un meccanismo di adeguamento periodico dei parametri retributivi. Rigettando la censura che lamentava tale mancanza (per inconferenza del parametro invocato, l'art. 36 Cost.), questa Corte nondimeno suggerì «iniziative o modifiche sul terreno legislativo» (sentenza n. 88 del 1970). Il monito fu ripetuto nelle successive ordinanze n. 69 del 1979 e n. 102 del 1980, sottolineandosi che il decorso del tempo aveva reso «inadeguate le tariffe fissate dalle norme impugnate, il che richiederebbe un tempestivo intervento del legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità politica».

Il monito fu raccolto dal legislatore con la già ricordata legge n. 319 del 1980, che - rideterminando i compensi all'art. 4, ancor oggi vigente e ricompreso dal rimettente nella sua complessiva censura - inserì al successivo art. 10, oggi abrogato, sotto la rubrica «Adeguamento periodico degli onorari», un meccanismo di adeguamento, il cui utilizzo risultava peraltro rimesso alla discrezionale decisione dell'amministrazione, per cui «[o]gni tre anni, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro del tesoro, potrà essere adeguata la misura degli onorari di cui agli articoli 2 e 4 in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati verificatisi nel triennio precedente».

Nel periodo immediatamente successivo - connotato, del resto, da forte inflazione - un adeguamento tariffario fu effettivamente disposto in due occasioni, dapprima con il d.P.R. 30 marzo 1984, n. 103 (Adeguamento degli onorari commisurati al tempo, spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori, per le operazioni eseguite su richiesta dell'autorità giudiziaria in materia penale e civile), poi con il d.P.R. 27 luglio 1988, n. 352 (Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale).

In progresso di tempo - a fronte di una rinnovata censura d'inadeguatezza degli onorari a causa dell'ulteriore periodo trascorso senza nuovi aggiornamenti - la sentenza n. 41 del 1996, pur rigettando la questione, sottolineò il rilievo della disciplina chiamata ad assicurare la congruenza dei livelli di remunerazione rispetto al costo della vita. E, nel sottolineare come non si facesse ricorso a quel meccanismo da quasi otto anni, questa Corte osservò che l'inadeguatezza degli onorari commisurati alla durata e il loro divario rispetto agli onorari a percentuale si erano andati «notevolmente aggravando col passare del tempo non per difetto legislativo, ma bensì per il deplorabile inadempimento delle autorità indicate».

La sentenza concluse con «l'auspicio che - in attesa di norme migliori - le autorità indicate dalla legge impugnata provvedano a rispettare le scadenze triennali di adeguamento dei compensi dovuti in base alle variazioni accertate dall'ISTAT».

Il monito, questa volta rivolto non già al legislatore, ma all'amministrazione, fu raccolto. E un ulteriore (il terzo) adeguamento fu adottato con il decreto del Ministro di grazia e giustizia del 5 dicembre 1997 (Adeguamento della misura degli onorari a vacanza spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori), non essendo più richiesta la forma del d.P.R., in virtù dell'art. 2 della legge 12 gennaio 1991, n. 13 (Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica).

In quel torno di tempo non mancarono, altresì, di essere sollevate questioni di legittimità costituzionale che ponevano in discussione la scelta legislativa di attribuire carattere facoltativo, e non obbligatorio, al decreto di adeguamento triennale dei compensi. Tali questioni furono decise con ordinanze di manifesta inammissibilità (per ragioni proces-



suali: ordinanza n. 356 del 1999), ovvero di manifesta infondatezza (ordinanza n. 234 del 2001); ma in ciascuna di esse fu ribadito che l'inadeguatezza degli onorari non dipendeva «da un difetto legislativo, bensì dall'inerzia delle autorità deputate a provvedere a siffatto adeguamento». Si osservò, in definitiva, che il problema non risiedeva nel carattere non automatico della indicizzazione, ma nei ritardi dell'amministrazione, cui «può ovviarsi, nella materia in esame, non con l'intervento del giudice delle leggi, ma con altri rimedi» (ordinanza n. 234 del 2001).

2.2.- Al maggio 2002, come è noto, risale il più volte ricordato testo unico sulle spese di giustizia. Coevo alla sua approvazione, il d.m. 30 maggio 2002 aveva risolto (transitoriamente) il problema dell'aggiornamento degli onorari, mediante una nuova fissazione dei relativi parametri di remunerazione. Al tempo stesso, il testo unico pareva aver dato soluzione anche alla questione degli adeguamenti futuri, poiché l'art. 54, qui pure censurato, non condiziona più l'adeguamento a una valutazione dell'amministrazione, bensì impone alla stessa di effettuarlo periodicamente (come meglio si dirà *infra*), prevedendo che i parametri remunerativi siano aggiornati (debbano, perciò, esserlo) con cadenza triennale.

Ciononostante, l'adeguamento, di fatto, non è più intervenuto dopo l'entrata in vigore del d.m. 30 maggio 2002.

Nel frattempo, i giudici comuni avevano sollevato varie questioni di legittimità costituzionale sulla disposizione (il nuovo art. 106-*bis* del t.u. spese di giustizia, inserito dall'art. 1, comma 606, lettera b, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014») che ha introdotto, nei procedimenti penali in cui vi sia stata ammissione al patrocinio a spese dell'Erario, una notevole riduzione degli onorari degli ausiliari. In tali ordinanze di rimessione, si sottolineava, tra l'altro, come la disposizione censurata si inserisse in un quadro di forte svalutazione dei livelli remunerativi, dovuto proprio alla mancata adozione periodica dei provvedimenti ministeriali di adeguamento dei valori base.

Ciò ha consentito alla giurisprudenza di questa Corte di sottolineare nuovamente la mancata attuazione, ad opera dell'amministrazione, del disposto di cui all'art. 54 del t.u. spese di giustizia, e di considerare tale omissione come significativa premessa «di contesto» per ritenere costituzionalmente illegittima, per manifesta irragionevolezza, la scelta di riduzione compiuta dal legislatore.

Con le sentenze n. 192 del 2015 e n. 178 del 2017, in particolare, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002 nella parte in cui non esclude che la diminuzione di un terzo degli importi, rispettivamente spettanti all'ausiliario del magistrato e ai consulenti tecnici di parte, sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del medesimo d.P.R.

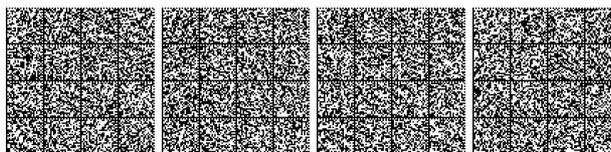
Anche in queste pronunce non si trascura di ribadire la connessione tra il livello ormai insufficiente dei compensi e l'inadempienza amministrativa, confermandosi che non già l'intervento sulla legge, quanto piuttosto «rimedi diversi», dovrebbero consentire di ovviare a tale situazione. E si sottolinea l'irragionevolezza di un intervento di riduzione adottato senza attenzione a che la stessa «operi su tariffe realmente congruenti con le stesse linee di fondo del d.P.R. n. 115 del 2002: dunque su tariffe, da un lato, proporzionate (sia pure per difetto, tenendo conto del connotato pubblicistico) a quelle libero-professionali (che per parte loro, nell'ambito di una riforma complessiva dei criteri di liquidazione, sono state aggiornate) e, dall'altro, preservate nella loro elementare consistenza in rapporto alle variazioni del costo della vita» (così, in particolare, la sentenza n. 192 del 2015).

Da ultimo, nel contesto di una pronuncia di inammissibilità per incompleta ricognizione del quadro normativo, è stato nuovamente sottolineato che la questione dell'asserita inadeguatezza degli onorari stabiliti per gli ausiliari del magistrato non può trascurare proprio il mancato adeguamento periodico imposto dall'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002, «più volte stigmatizzato da questa Corte» (sentenza n. 224 del 2018).

3.- Due chiari assunti si ricavano dalla giurisprudenza costituzionale fin qui richiamata.

Il primo è che questa Corte - salvo il periodo in cui la legislazione non prevedeva alcun meccanismo di aggiornamento - ha sempre ritenuto che il mancato adeguamento periodico dei compensi per gli ausiliari del magistrato è dipeso da omissioni amministrative, non risolvibili attraverso un intervento del giudice delle leggi, ma con «altri rimedi», tra i quali, ora, ben può indicarsi lo strumento del ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, regolato dall'art. 117 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, di «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo».

La disponibilità del rimedio giudiziale non perde rilievo alla luce dell'osservazione del rimettente, che ne ridimensiona l'importanza rimarcando una sorta di inesigibilità dell'iniziativa giudiziaria individuale verso l'amministrazione, a causa dell'asserita modestia degli interessi singolarmente lesi dall'omissione dei periodici decreti di adeguamento, comparata con l'attuale (in effetti non trascurabile) onerosità del ricorso al giudice. Per quanto non sfugga a questa Corte che si presenta nella specie il rischio di una selezione nella platea dei soggetti disposti a ricorrere al rimedio, la stessa possibilità di attivare questo strumento di tutela documenta l'origine della situazione denunciata dal rimettente. Resta cioè evidente che l'odierna esiguità dei compensi per gli ausiliari - in disparte



ogni considerazione sulla inadeguatezza degli stessi valori di partenza, cioè degli onorari previsti per ciascuna vacanza, peraltro non direttamente censurati dal rimettente - non dipende dal meccanismo normativo di adeguamento previsto dalla legge, ma dalla sua mancata applicazione ad opera dell'amministrazione, che quei valori di partenza ha lasciato immutati dal 2002. Pertanto, anche a riconoscere che la mancata adozione periodica dei decreti interministeriali previsti dall'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002 comporti, quale conseguenza, una regolazione manifestamente irragionevole dei compensi degli ausiliari del magistrato, risulterebbe incongrua una pronuncia di illegittimità costituzionale sulla disposizione di legge, perché è proprio quest'ultima a prevedere il rimedio alla situazione lamentata.

Inoltre, e soprattutto, a prescindere dal tradizionale rilievo per cui l'omissione dell'amministrazione potrebbe considerarsi mero inconveniente di fatto, come tale irrilevante nei giudizi di legittimità costituzionale sulle leggi (*ex multis*: sentenze n. 249 e n. 114 del 2017, n. 219 del 2016; ordinanze n. 122 del 2016 e n. 123 del 2007), risulterebbe carico di paradossali conseguenze dichiarare costituzionalmente illegittima una disposizione di legge solo in quanto disapplicata, e proprio ad opera dell'autorità gravata da un onere particolarmente qualificato di adempimento del comando legislativo.

Il secondo chiaro assunto ricavabile dalla giurisprudenza sopra richiamata consiste in ciò, che questa Corte non ha mai espresso valutazioni negative sul meccanismo legislativo di adeguamento, idonee a sorreggere le censure di irragionevolezza avanzate dal rimettente, nemmeno nelle decisioni che hanno accolto censure in cui, sia pur indirettamente, tale meccanismo risultava coinvolto.

Ciò vale, in particolare, per le due sentenze, già sopra ricordate (n. 178 del 2017 e n. 192 del 2015), che hanno dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 106-*bis* del t.u. spese di giustizia nella parte in cui non esclude che la diminuzione di un terzo degli importi, rispettivamente spettanti all'ausiliario del magistrato e ai consulenti tecnici di parte, sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del medesimo d.P.R. n. 115 del 2002. In queste sentenze, il meccanismo normativo di adeguamento dei compensi è accuratamente conservato, e fornisce sostegno allo stesso dispositivo di accoglimento. Le due pronunce, infatti, subordinano la portata della propria "addizione" al persistere dell'atteggiamento omissivo dell'amministrazione, al punto che la diminuzione richiesta dall'art. 106-*bis* del t.u. spese di giustizia potrà essere nuovamente operata qualora l'adeguamento richiesto dall'art. 54 del medesimo testo unico trovasse, infine, applicazione. Al congegno previsto dalla disposizione in esame viene così assegnata valenza capace di assicurare la ragionevolezza del sistema, pur a fronte di una riduzione delle tariffe: l'art. 54 del t.u. spese di giustizia, insomma, va considerato non già come fonte di squilibrio, ma, al contrario, come elemento di stabilizzazione del sistema.

Rilievi analoghi valgono a fronte della sentenza n. 224 del 2018: se, da una parte, in essa si contesta al rimettente di non aver valorizzato la disapplicazione del meccanismo di adeguamento per dimostrare l'asserita irragionevolezza, per difetto, delle tariffe, dall'altra proprio questa motivazione conferma la potenzialità riequilibratrice del meccanismo in esame. Implicitamente, anche in tale pronuncia si riconosce, che, se applicato, esso varrebbe appunto ad evitare le incongruenze denunciate.

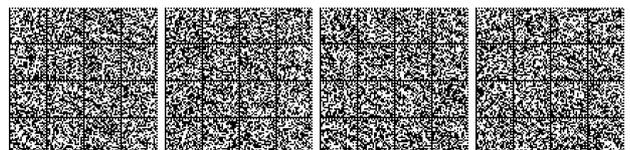
4.- Il rimettente, come si è visto, mira ad affiancare, al meccanismo di adeguamento delineato dalla legge, l'intervento alternativo e sussidiario del singolo giudice investito della richiesta di liquidazione. Denuncia perciò, per irragionevolezza, l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002, e delle ulteriori norme poste ad oggetto della questione, in quanto un tale intervento non prevedono.

Fermo restando che in una materia connotata da ampia discrezionalità legislativa (*ex multis*, sentenze n. 3 del 2019, n. 265 del 2009 e n. 98 del 1998; ordinanza n. 122 del 2016), una simile addizione non avrebbe certamente carattere vincolato, è comunque l'erroneità di alcuni presupposti da cui muove il rimettente a orientare piuttosto questa Corte, sul piano del merito, verso un giudizio di non fondatezza.

Osserva il giudice *a quo*, anche basandosi sulla pregressa mancata attuazione del meccanismo, che sarebbe irragionevole non consentire, appunto per questi casi, l'intervento sussidiario del giudice, considerando che alla fine si tratterebbe di quantificare, sulla base di un calcolo matematico, un semplice adeguamento tariffario, obbligatorio nell'an, nel quando e, secondo il rimettente, nello stesso quantum. Un'operazione meccanica, insomma, che renderebbe addirittura superfluo l'intervento dell'amministrazione.

Il rilievo non coglie nel segno, per una molteplicità di ragioni.

In primo luogo, spettando all'amministrazione la competenza per la determinazione degli onorari in questione, non è certo irragionevole che questa possa valutare, preliminarmente, se procedere attraverso l'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002 ad un adeguamento che consenta il mero recupero dell'inflazione, o invece a più consistenti modifiche tariffarie, eventualmente incidenti anche sulla base di calcolo sulla quale operare la rivalutazione periodica, secondo criteri di apprezzamento di natura politica, in base a ciò che consente l'art. 50 del medesimo testo unico.



In secondo luogo, la circostanza che l'adeguamento previsto dal citato art. 54 scaturisca da un procedimento che coinvolge diverse amministrazioni e risulti incorporato in un atto di natura regolamentare ben si giustifica considerando che il decreto dirigenziale di cui ragiona la disposizione provvede a disciplinare, in via generale e astratta, la remunerazione di attività professionali doverose, fornendo i necessari parametri di riferimento. Così come previsto, l'intervento regolamentare presuppone, inoltre, una diretta interlocuzione con l'ISTAT, mentre il decreto finale certifica che è stata compiuta la dovuta ricognizione, con riferimento ai pertinenti indici dei prezzi al consumo. L'intervento regolamentare individua inoltre, anche qui con effetto erga omnes, il periodo di riferimento per la quantificazione delle variazioni del costo della vita, operazione che, tra l'altro, mal si presterebbe ad essere svolta dai giudici caso per caso (facendo dipendere tale quantificazione dalla durata del giudizio o anche dello stesso procedimento di liquidazione dei compensi).

È decisivo, infine, osservare che la stessa lettera dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002 rende discutibile l'assunto del giudice *a quo*, secondo il quale l'adeguamento tariffario sarebbe vincolato, oltre che nell'an e nel quando, anche nel quantum. In verità, la disposizione in esame ragiona di un adeguamento triennale «in relazione» alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo: ciò che non esclude, quantomeno, che residuino per l'amministrazione margini discrezionali riguardo alla puntuale corrispondenza tra indici ISTAT e percentuale di adeguamento degli onorari.

Sono tutti argomenti che mostrano, in definitiva, come l'intervento del giudice, caso per caso, non sia affatto fungibile rispetto a quello dell'amministrazione, e comunque come non sia congruo prevedere l'intervento del primo, in funzione sussidiaria, quando manchi il secondo.

5.- La pronuncia di non fondatezza non esime questa Corte dal rilevare, per l'ennesima volta, la deplorabile e reiterata inadempienza dell'amministrazione nell'applicazione dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002. D'altra parte, la ben nota disponibilità (sopra accennata) di altri mezzi giurisdizionali, diversi dal giudizio sulle leggi, pone gli interessati nella condizione di ottenere rimedio alla violazione dei propri diritti e interessi, come del resto esige e consente la Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), e degli artt. 50 e 54 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

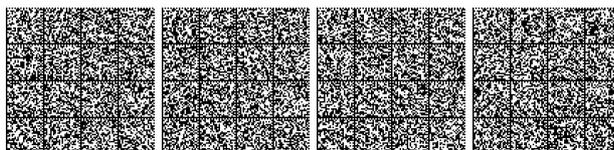
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200089



n. 90

Sentenza 7 aprile - 15 maggio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Integrazione salariale straordinaria - Presentazione tardiva della domanda - Decorrenza del trattamento dal trentesimo giorno successivo alla presentazione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, art. 25, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 41.

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, 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. 25, comma 3, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-*bis*, nel procedimento vertente tra la società Artemide Global Service srl e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con ordinanza del 4 luglio 2019, iscritta al n. 173 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

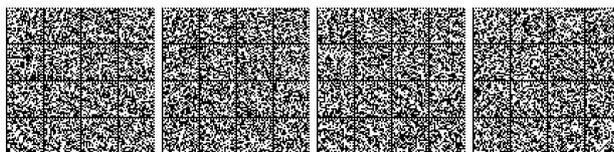
udito il Giudice relatore Giulio Prosperetti nella camera di consiglio del 6 aprile 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 luglio 2019 (reg. ord. n. 173 del 2019), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-*bis*, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), secondo cui il trattamento straordinario di integrazione salariale «[i]n caso di presentazione tardiva della domanda, [...] decorre dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda medesima».

1.1.- Il rimettente premette che il giudizio principale è stato instaurato a seguito del ricorso presentato da Artemide Global Service (AGS) srl nei confronti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali avverso il decreto n. 95032 del 2016, di concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale in favore dei lavoratori dipendenti della società medesima per il periodo dal 30 dicembre 2015 al 1° ottobre 2016.



La società ricorrente, operante nel settore dei servizi di pulizia e delle attività ferroviarie, ha rappresentato: di aver avuto in affidamento dal Consorzio Stabile Miles l'esecuzione dell'attività di pulizia del materiale rotabile in diverse province della Regione Siciliana; di aver incontrato in data 22 settembre 2015 le organizzazioni sindacali di categoria per discutere in ordine alle modalità di "passaggio di cantiere" di tutte le maestranze sino a quel momento impiegate dalla precedente aggiudicataria, come previsto dall'art. 16-*bis* del contratto collettivo nazionale di lavoro della mobilità/area contrattuale attività ferroviarie del 20 luglio 2012 (CCNL); di essersi impegnata nella medesima data, previo accordo con le parti sociali, ad assorbire tutto il personale avente diritto, garantendo l'integrale applicazione del CCNL di categoria ed i relativi accordi sottoscritti in sede nazionale nonché alla riduzione oraria per effetto degli ammortizzatori sociali in atto alla data del passaggio.

Viene riferito altresì che il 1° ottobre 2015 le parti avevano formalizzato le intese così raggiunte il 22 settembre 2015, stabilendo di «sottoscrivere un contratto di solidarietà ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 comma 1 lettera "C" e comma 5 del D.Lgs. 148/2015 relativamente al personale impegnato nella Regione Sicilia per il periodo dal 2 ottobre 2015 al 1 ottobre 2016»; la società ricorrente rappresenta di aver presentato il 30 novembre 2015 domanda per la fruizione per il predetto periodo del correlato trattamento straordinario di integrazione salariale.

Con il decreto impugnato il trattamento era stato invece autorizzato limitatamente al periodo dal 30 dicembre 2015 al 1° ottobre 2016, in applicazione del disposto dell'art. 25, comma 3, del d.lgs. n. 148 del 2015, secondo cui «[i]n caso di presentazione tardiva della domanda, il trattamento decorre dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda medesima». Ciò in quanto la domanda di concessione del trattamento era stata presentata oltre il termine di sette giorni, previsto dal comma 1 dello stesso art. 25, dalla data di stipula dell'accordo collettivo aziendale relativo all'intervento richiesto.

Nell'esporre che con il ricorso la società AGS srl si doleva del differimento della decorrenza del periodo di concessione del trattamento così disposto dal decreto impugnato, il giudice *a quo* riferisce che, con sentenza non definitiva n. 9403 del 17 settembre 2018, respinti gli altri motivi di gravame, aveva riservato a separata ordinanza la valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del d.lgs. n. 148 del 2015, prospettata dalla ricorrente.

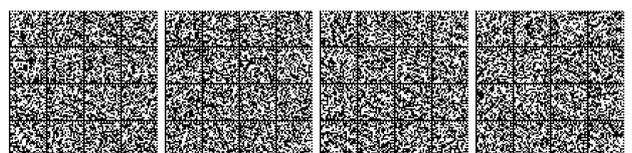
Al riguardo, il rimettente rappresenta che, ad avviso della AGS srl, la disciplina recata dalla predetta disposizione delineerebbe un trattamento peggiore rispetto a quello in precedenza statuito (in verità per la fattispecie della integrazione salariale ordinaria) dall'art. 7 della legge 20 maggio 1975, n. 164 (Provvedimenti per la garanzia del salario) a mente del quale, in caso di presentazione dell'istanza oltre il termine indicato, l'eventuale trattamento di integrazione salariale poteva aver luogo a decorrere da una settimana anteriore rispetto alla data di presentazione. Secondo la società ricorrente, tale differente trattamento sanzionatorio non avrebbe alcuna ragione pratica e confliggerebbe con gli artt. 2, 3, 36 e 97 Cost., in quanto «scarica sull'impresa l'onere di sostenere i trattamenti di integrazione relativamente ai trenta giorni successivi alla presentazione dell'istanza»; inoltre, la norma discriminerebbe le imprese operanti nel settore degli appalti pubblici, le quali in forza della cosiddetta clausola sociale sono obbligate ad assumere i dipendenti delle imprese appaltatrici a cui subentrano.

1.2.- A scioglimento della riserva il TAR Lazio solleva, dunque, la questione di legittimità costituzionale in esame in sostanziale accoglimento della tesi della ricorrente.

Il collegio rimettente innanzitutto deduce che in caso di subentro «l'impresa subentrante non è immediatamente titolare prima della formalizzazione del subentro, dei rapporti contrattuali di lavoro con i dipendenti dell'impresa precedente, per cui sarà costretta a procrastinare l'avvio e poi la formalizzazione degli accordi con le OO.SS. relativi alla richiesta del trattamento di integrazione, con la conseguenza, illogica e vessatoria, che per la fase antecedente al subentro il trattamento di integrazione dovrà gravare sull'imprenditore subentrante poiché l'intervento statale decorrerà dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda di integrazione».

Con riguardo al profilo della rilevanza, il giudice *a quo* afferma che «emerge a chiare note dalla scrutinata infondatezza degli esaminati primi cinque motivi di ricorso, respinti con sentenza n. 9403/2018, come in caso di accoglimento della rimessa questione di declaratoria di incostituzionalità dell'art. 25, co. 3, d.lgs. cit. che ha costituito il fondamento giuridico del provvedimento impugnato, il Tribunale dovrà accogliere il gravame».

In ordine alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente evidenzia che «va subito rimarcato come il meccanismo della posticipazione del trattamento di integrazione al periodo successivo al compimento del trentesimo giorno dalla presentazione dell'istanza prodotta oltre il termine prescritto, determini un'ingiustificata compressione della sfera privata del datore di lavoro, il quale dovrà sopportare i costi del trattamento integrativo per i trenta giorni antecedenti l'inizio del medesimo»; così «viene scaricato sull'imprenditore il peso e l'onere della corresponsione ai dipendenti, del trattamento retributivo e previdenziale per i trenta giorni antecedenti alla concessione della provvidenza. E ciò appare tanto più grave se si considera che in tal modo vengono frustrate le finalità stesse dell'istituto della cassa integrazione, che sono sociali ed assistenziali (Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 aprile 2014, n. 2004; T.A.R. Campania-Salerno, sez. I, 12 Dicembre 2017 n. 1750; Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa Trentino Alto Adige, 4.11.2015 n. 432)».



Ad avviso del rimettente, «[l]a risposta sanzionatoria dell'ordinamento si profila ancor più ingiusta ove si rifletta che essa interviene ai danni di un soggetto che versa già in condizioni di crisi aziendale, tanto da indurlo alla richiesta del pubblico sussidio. Di talché appare oltremodo illogico addossare al medesimo anche l'onere aggiuntivo di sopportare il carico della retribuzione e degli oneri riflessi dei lavoratori nel periodo non coperto dalla provvidenza».

Inoltre il rimettente deduce che «[i]nsit[o] nel delineato meccanismo di postdatazione dell'aiuto pubblico, è il sacrificio che lo stesso determina della sfera di libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 42» (*recte*: 41) «della Costituzione, atteso che viene scaricato sull'imprenditore datore di lavoro un onere che invece lo Stato riconosce, almeno provvisoriamente, come proprio, ma a far tempo dal trentesimo giorno successivo alla data di presentazione della domanda di aiuto».

Il giudice *a quo* ritiene che «se viene positivamente deliberata la sussistenza dei presupposti dell'aiuto, non si intravede la ragione per la quale siffatto onere debba gravare sul datore di lavoro solo perché l'istanza è stata prodotta, in ipotesi, l'ottavo giorno dalla conclusione dell'accordo sindacale» e che «[s]tante l'illustrata angustia del termine di soli sette giorni dalla conclusione dell'accordo sindacale finalizzato alla richiesta di contributo, la sanzione della sua inosservanza anche di un solo giorno si profila sproporzionata e confliggente con il principio di proporzionalità, che è poi un corollario di quello di ragionevolezza, che anche il legislatore è tenuto a rispettare».

Ad avviso del TAR «[m]aggiornamente proporzionata e ragionevole si prospettava invece la previgente disciplina di cui all'art. 7 della L. n. 164 del 20.5.1975, che stabiliva che “Qualora la domanda venga presentata dopo il termine indicato nel comma precedente, l'eventuale trattamento di integrazione salariale non potrà aver luogo per periodi anteriori di una settimana rispetto alla data di presentazione”».

Evidenzia il rimettente che «[l]o spartiacque temporale era dunque costituito sempre dalla data della domanda, ma i relativi effetti non potevano retroagire ad oltre una settimana dalla stessa. Viceversa secondo il meccanismo ingiusto e gravatorio dell'art. 25, co. 3 del d.lgs. n. 148/2015, il periodo retributivo coperto dalla provvidenza pubblica decorrerà dalla scadenza del trentesimo giorno successivo alla data di presentazione dell'istanza».

Nel rilevare che non «è dato rinvenire nei lavori preparatori al varo del d.lgs. n. 148/2015 alcuna ragione giustificatrice del censurato meccanismo di postdatazione della decorrenza dell'aiuto», il giudice *a quo* deduce che «la sanzione apprestata dall'ordinamento anche a fronte di un solo giorno di ritardo rispetto all'angusto termine di sette giorni» appare «quanto mai violativa del principio di ragionevolezza e proporzionalità scolpiti all'art. 3 della Carta fondamentale».

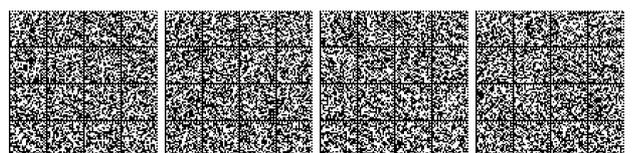
Prosegue il rimettente che «non senza rilievo è anche l'ulteriore profilo di discriminazione segnalato dalla parte ricorrente, relativamente alla posizione delle imprese appaltatrici di opere o lavori pubblici che versino in situazioni di crisi aziendale abilitante alla richiesta del sostegno integrativo pubblico. Invero, va considerato che in caso di subentro di un appaltatore nella gestione di un servizio ovvero di un'opera pubblica in forza della c.d. clausola sociale, presente in tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro e in virtù della quale l'impresa subentrante a seguito di gara pubblica è obbligata ad assumere alle sue dipendenze e per tutta la durata della commessa, i lavoratori dipendenti dell'impresa uscente, siccome il delineato meccanismo di postdatazione dell'aiuto comporta la sua decorrenza non immediata ma differita alla scadenza del trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda, ne deriva che l'impresa appaltatrice subentrante non può immediatamente porre in essere le misure integrative del salario, a differenza delle imprese che, essendo già titolari delle posizioni giuridiche datoriali nei confronti dei propri dipendenti, possono anticipare le trattative sindacali e gli accordi negoziali».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio incidentale con atto depositato il 12 novembre 2019, chiedendo di dichiarare la questione inammissibile o comunque infondata.

Preliminarmente, la difesa statale deduce che la questione appare inammissibile, in quanto «si contesta la previsione di una “sanzione” che tale non è». Ciò in quanto «[i]l differimento di 30 giorni è semplicemente un termine procedimentale nell'ambito della procedura di concessione di un beneficio economico», con la conseguenza della «non pertinenza di tutta la giurisprudenza richiamata nell'ordinanza che afferisce invece al diverso tema delle sanzioni e dei principi che le regolano».

In secondo luogo, l'interveniente osserva che «nell'ordinanza si fa riferimento alla circostanza che la posticipazione della decorrenza del beneficio consegue “anche a fronte di un solo giorno di ritardo” nella presentazione della domanda», ma «tale questione non appare rilevante nel caso in esame, in cui il ritardo è stato di ben 54 giorni».

Ulteriore profilo di inammissibilità, ad avviso dell'Avvocatura generale, «è dato dalla mancata indicazione del regime che dovrebbe conseguire ad una eventuale pronuncia di incostituzionalità, nel senso che possono ipotizzarsi diverse opzioni per rendere meno gravose le conseguenze del ritardo (ad esempio: ampliamento del termine di sette giorni; decorrenza del beneficio anteriore al trentesimo giorno, ovvero, una diversa graduazione del periodo successivamente al quale far decorrere il beneficio ecc.), la cui individuazione spetta però al legislatore e non deriverebbe come soluzione obbligata all'esito di una decisione di accoglimento della questione».



In ogni caso, secondo la difesa dello Stato, la questione deve ritenersi infondata.

Atteso che, nel concedere risorse pubbliche, il legislatore gode «di un'ampia discrezionalità circa l'ammontare dei benefici (che devono essere compatibili con la situazione del bilancio), le modalità della richiesta e la decorrenza degli stessi», la difesa statale deduce che pertanto «non assume rilievo quanto sostenuto dal giudice remittente, secondo cui la norma censurata determinerebbe “un'ingiustificata compressione della sfera privata del datore di lavoro, il quale dovrà sopportare i costi del trattamento integrativo per i trenta giorni antecedenti l'inizio del medesimo”».

Per tali motivi, secondo l'Avvocatura generale, «anche la disparità di trattamento rispetto al previgente sistema (previsto dall'art. 7 della legge n. 164/1975) non appare ingiustificata o irragionevole, in quanto entrambe le scelte devono ritenersi ricomprese nell'ambito del potere discrezionale del legislatore di disciplinare la concessione di provvidenze per motivi di interesse pubblico».

La difesa statale evidenzia che il meccanismo previsto dalla previgente disciplina di cui al citato art. 7 della legge n. 164 del 1975 era diverso, e che quindi «non è possibile ipotizzare un paragone tra le due discipline, stante il diverso meccanismo previsto».

La difesa dello Stato eccepisce, poi, l'inammissibilità della questione in quanto sollevata «sotto il profilo dell'art. 41 Cost. (norma soltanto enunciata nel dispositivo), in totale assenza di alcuna argomentazione al riguardo, ad eccezione di un riferimento al (diverso) art. 42 Cost.».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-*bis*, solleva, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), secondo cui il trattamento straordinario di integrazione salariale «[i]n caso di presentazione tardiva della domanda, [...] decorre dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda medesima».

La questione è insorta nel corso di un giudizio promosso dalla società Artemide Global Service (AGS) srl nei confronti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali avverso un decreto di concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale relativo al contratto di solidarietà stipulato il 1° ottobre 2015 dalla società ricorrente con le competenti organizzazioni sindacali ai sensi dell'art. 21, comma 1, lettera c), e comma 5, del citato d.lgs. n. 148 del 2015.

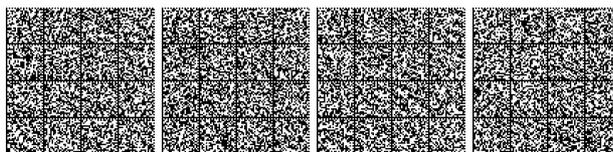
Nel ricorso la società lamenta la riduzione del periodo di fruizione del trattamento concesso dall'amministrazione rispetto a quello richiesto: nella domanda, presentata il 30 novembre 2015, era indicato il periodo dal 2 ottobre 2015 al 1° ottobre 2016, mentre l'amministrazione aveva autorizzato la corresponsione del trattamento fino al 1° ottobre 2016, ma con decorrenza dal 30 dicembre 2015. Ciò in applicazione della disposizione impugnata, poiché la domanda di concessione del trattamento era stata presentata dalla società ricorrente decorso il termine, stabilito dal comma 1 dello stesso articolo 25 del d.lgs. n. 148 del 2015, di sette giorni dalla data di stipula dell'accordo collettivo aziendale relativo al ricorso all'intervento costituito dal contratto di solidarietà difensiva.

2.- Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale della disciplina, recata dalla disposizione impugnata, degli effetti della presentazione tardiva della domanda di integrazione salariale straordinaria che consegue, nella fattispecie in esame, alla stipula del contratto di solidarietà difensiva.

Si tratta del contratto collettivo aziendale ora disciplinato dall'art. 21, comma 5, del d.lgs. n. 148 del 2015, stipulato dall'impresa con le organizzazioni sindacali indicate nell'art. 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183) che, nello stabilire «una riduzione dell'orario di lavoro al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale», è stato definito contratto di “solidarietà difensiva”. Già previsto dall'art. 1 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726 (Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 1984, n. 863, tale contratto, in considerazione della sua funzione a difesa dei livelli occupazionali, è stato espressamente incluso dal comma 1, lettera c), del medesimo art. 21 tra le causali in presenza delle quali può essere richiesto l'intervento straordinario di integrazione salariale, il cui procedimento di concessione è disciplinato dall'art. 25 del medesimo decreto legislativo, nell'ambito del quale si colloca la disposizione impugnata.

2.1.- Nell'*iter* argomentativo del rimettente possono enuclearsi tre censure nei confronti della disposizione impugnata, come di seguito sintetizzate.

Essa innanzitutto violerebbe l'art. 3 Cost., in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, in quanto comporterebbe una “sanzione” ingiustificatamente onerosa per l'impresa che presenti la domanda oltre il termine di sette giorni stabilito dal comma 1 del medesimo art. 25 del d.lgs. n. 148 del 2015.



Inoltre, la disposizione sarebbe lesiva dello stesso art. 3 Cost., ma in riferimento al principio di uguaglianza, in quanto opererebbe una discriminazione nei confronti delle imprese (quale è la ricorrente nel giudizio principale) che subentrano in appalti e che devono quindi rispettare la cosiddetta clausola sociale (prevista nella fattispecie dall'art. 16-bis del contratto collettivo nazionale di lavoro della mobilità/area contrattuale attività ferroviarie del 20 luglio 2012), secondo cui viene trasferito all'impresa subentrante il personale già occupato in quella cessante. La discriminazione è individuata con riferimento alla situazione delle altre imprese «che essendo già titolari delle posizioni giuridiche dato-riali nei confronti dei propri dipendenti, possono anticipare le trattative sindacali e gli accordi negoziali».

Infine, la disposizione violerebbe l'art. 41 Cost., in riferimento al principio di libertà dell'iniziativa economica privata, poiché verrebbe «scaricato sull'imprenditore datore di lavoro un onere che invece lo Stato riconosce, almeno provvisoriamente, come proprio, ma a far tempo dal trentesimo giorno successivo alla data di presentazione della domanda di aiuto».

3.- Preliminarmente occorre dichiarare l'inammissibilità della questione in riferimento alle dedotte violazioni del principio di uguaglianza, sotto il profilo del divieto di discriminazione, posto dall'art. 3 Cost., e di quello di libero esercizio della libertà d'impresa sancito dall'art. 41 Cost., in quanto non sorrette da adeguata motivazione (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 133 e n. 120 del 2016, e n. 223 del 2015).

3.1.- In ordine alla lesione dell'art. 3 Cost., in riferimento al principio di uguaglianza, l'asserita discriminazione, che la disposizione impugnata comporterebbe tra imprese subentranti in un appalto e le altre, risulta meramente enunciata.

Il rimettente si limita a prospettare in via generale il tema senza descrivere né argomentare se essa si sia concretamente manifestata nella fattispecie in esame e in che termini e, soprattutto, in che modo essa avrebbe inciso sulla determinazione del notevole ritardo (oltre cinquanta giorni) nella presentazione della domanda di concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale rispetto al termine di sette giorni, stabilito dall'art. 25, comma 1, del d.lgs. n. 148 del 2015, decorrente dalla stipula del contratto di solidarietà; ritardo sulle cui cause il giudice *a quo* peraltro non fornisce alcun elemento esplicativo.

D'altro canto, le peculiari vicende relative al subentro in appalti dedotte dal rimettente potrebbero, semmai, influire sulla fase negoziale dell'accordo collettivo aziendale in oggetto; fase che afferisce alla sfera privatistica e che si colloca "a monte" della stipula dell'accordo collettivo aziendale relativo all'intervento, la cui data è assunta dal legislatore come *dies a quo* di decorrenza del termine per la presentazione della domanda.

3.2.- Parimenti carente di adeguata motivazione è la asserita violazione dell'art. 41, primo comma, Cost.

Il rimettente afferma che la disposizione censurata lederebbe la sfera di libertà di iniziativa economica dell'imprenditore, in quanto porrebbe a carico dell'imprenditore stesso un onere che lo Stato riconosce come proprio, ma a far tempo dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda di aiuti.

L'argomentazione è apodittica.

Il rimettente non motiva infatti le ragioni per le quali la disposizione impugnata assumerebbe un rilievo tale da determinare una lesione diretta e rilevante all'esercizio della libertà di impresa, idonea a configurare un reale *vulnus* al principio sancito dall'art. 41 Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2015 e n. 96 del 2012).

4.- Rimane l'esame della dedotta violazione da parte della norma censurata dell'art. 3 Cost. in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità; censura che nell'impianto argomentativo del rimettente, assume indubbiamente carattere preponderante e prioritario.

4.1.- La censura non è fondata.

Il rimettente assume che la disposizione impugnata sanzionerebbe in modo ingiustificatamente oneroso l'impresa che, dopo aver stipulato il contratto di solidarietà difensiva (riduzione di orario di lavoro per evitare licenziamenti collettivi), inoltri la domanda di concessione del relativo trattamento straordinario di integrazione salariale oltre il termine previsto dal comma 1 dello stesso art. 25 del d.lgs. n. 148 del 2015.

In via preliminare questa Corte rileva che il legislatore nel disciplinare la materia degli ammortizzatori sociali e, nello specifico, nel conformare i correlati procedimenti amministrativi, gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute.

Tale limite, contrariamente all'assunto del rimettente, non può ritenersi superato nella fattispecie in esame, anche alla luce della ricognizione del complessivo assetto della disciplina in materia e della sua evoluzione.

Nella struttura argomentativa dell'ordinanza, concernente la dedotta irragionevolezza della disposizione contestata, assume notevole rilievo il richiamo alla previgente disciplina (il rimettente richiama l'art. 7 della legge 20 maggio 1975, n. 164, recante «Provvedimenti per la garanzia del salario»).

Antecedentemente al d.lgs. n. 148 del 2015, i termini di presentazione della domanda di concessione dei trattamenti di integrazione salariale e gli effetti del ritardo erano disciplinati, in modo sostanzialmente coincidente, per il trattamento ordinario (ai sensi del ricordato art. 7 della legge n. 164 del 1975) e per quello straordinario (ai sensi



dell'art. 3 del d.P.R. 10 giugno 2000, n. 218 «Regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento per la concessione del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria e di integrazione salariale a seguito della stipula di contratti di solidarietà, ai sensi dell'articolo 20 della L. 15 marzo 1997, n. 59 - allegato 1, numeri 90 e 91»), al quale più correttamente il rimettente avrebbe dovuto riferirsi.

Entrambe le disposizioni prevedevano che la domanda doveva essere presentata entro venticinque giorni dalla fine del periodo di paga in corso al termine della settimana in cui aveva avuto inizio la sospensione o la riduzione dell'orario di lavoro per effetto della causale per la quale si chiedeva l'intervento, e che, in caso di ritardo della domanda, l'eventuale trattamento decorreva dall'inizio della settimana anteriore alla data di presentazione della domanda stessa.

Il giudice *a quo*, nel far propria la prospettazione della società ricorrente, afferma che tale precedente assetto normativo sarebbe maggiormente rispondente a criteri di ragionevolezza e proporzionalità rispetto alla disposizione impugnata, laddove stabiliva, con minor rigore, gli effetti del ritardo della domanda di concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale: in tal senso, la previgente disciplina sembra essere stata erroneamente invocata in termini di *tertium comparationis* in chiave retrospettiva.

Le disposizioni innanzi riferite, riguardanti i procedimenti di concessione dei trattamenti di integrazione salariale, sono state abrogate dall'art. 46, comma 1, lettere *f* e *o*, del d.lgs. n. 148 del 2015 che, nel riordinare, in attuazione della legge di delega 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro), la stratificata normativa in materia di ammortizzatori sociali "in costanza di rapporto di lavoro", ha dettato agli artt. 15 e 25 una nuova disciplina, rispettivamente, per il procedimento di concessione del trattamento ordinario e di quello straordinario di integrazione salariale.

Al riguardo occorre rilevare che l'art. 1, comma 2, lettera *a*, numero 2), della predetta legge di delega stabilisce che il riordino dei procedimenti è anche finalizzato alla «semplificazione delle procedure burocratiche attraverso l'incentivazione di strumenti telematici e digitali, considerando anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati a livello nazionale di concessione dei trattamenti prevedendo strumenti certi ed esigibili».

Il legislatore delegato ha nettamente differenziato i due procedimenti, scandendo in modo notevolmente diverso i termini e le fasi del procedimento relativo all'integrazione ordinaria (art. 15) e di quello concernente l'integrazione straordinaria (art. 25), in precedenza disciplinati in maniera omogenea.

La revisione è particolarmente incisiva proprio in riferimento al procedimento che viene in evidenza nell'odierna questione, riguardante la concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale conseguente al contratto di solidarietà difensiva.

La precedente disciplina e quella rivisitata dall'art. 25 del d.lgs. n. 148 del 2015 divergono difatti per aspetti di assoluto rilievo. Innanzi tutto il *dies a quo* del termine della presentazione della domanda, che nella precedente disciplina decorreva dall'inizio della riduzione/sospensione dell'orario di lavoro, mentre ora decorre dalla stipula dell'accordo collettivo, che assume, dunque, una precisa rilevanza come parametro temporale previsto per l'avvio del procedimento. Anche i termini (venticinque giorni e sette giorni) non sono comparabili e così gli effetti del ritardo.

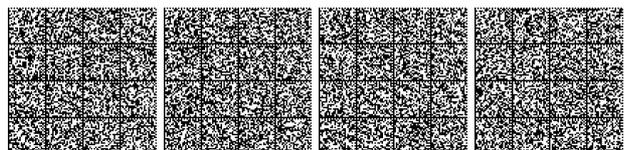
Per il diverso trattamento di cassa integrazione guadagni (CIG) ordinaria, l'art. 15 del d.lgs. n. 148 del 2015 ha sostanzialmente conservato il precedente procedimento, ma ha ridotto da venticinque a quindici giorni il termine per la presentazione della domanda; tale riduzione conferma la volontà del legislatore di velocizzare i procedimenti di concessione dei trattamenti di integrazione del reddito in costanza del rapporto di lavoro.

Rimane, invece, comune ai due procedimenti la disciplina, già prevista dalle previgenti disposizioni, relativa al caso in cui, dall'omessa o tardiva presentazione della domanda derivi, in danno dei lavoratori interessati la perdita totale o parziale del diritto all'integrazione salariale. Difatti, entrambe le normative (artt. 15, comma 4, e 25, comma 4, del d.lgs. n. 148 del 2015) stabiliscono che l'impresa è tenuta a corrispondere ai lavoratori una somma di importo equivalente alla integrazione salariale non percepita.

Tale disciplina conferma, sotto altro profilo, l'attenzione del legislatore alla tempestività degli adempimenti richiesti al datore di lavoro in relazione al procedimento in esame e alle conseguenze che in caso di inottemperanza si determinano sulla sua sfera giuridica e patrimoniale.

La rilevata intervenuta differenziazione dei due procedimenti contribuisce a rendere inconfidente, ai fini del presente giudizio, il richiamo operato dal rimettente alla previgente disciplina.

A tale differenziazione non sembra estranea la diversa natura delle causali relative ai rispettivi interventi, in quanto quelle relative all'intervento straordinario di integrazione salariale rivestono maggiore complessità e pregnanza, anche in termini di discrezionalità valutativa, stante la diversità delle amministrazioni competenti a decidere sull'ammissione al trattamento: il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la CIG straordinaria e, invece, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per i trattamenti ordinari.



4.2.- La specifica disposizione impugnata dell'art. 25 del d.lgs. n. 148 del 2015 si colloca, dunque, nel contesto di tale complessivo ridisegno del procedimento amministrativo in esame, ridefinendo in termini più stringenti il collegamento "dinamico" fra data di presentazione della domanda e decorrenza del trattamento straordinario di integrazione salariale, cui consegue che l'entità del ritardo della domanda, rispetto al termine previsto dal comma 1 del medesimo articolo, comporta un corrispondente effetto sul decorso del trattamento richiesto.

La nuova conformazione del procedimento operata dall'art. 25 del d.lgs. n. 148 del 2015 risulta complessivamente finalizzata a evitare che si determinino situazioni di incertezza, sia per i lavoratori e le organizzazioni sindacali interessate che per l'impresa, con effetti tanto più critici ove il procedimento amministrativo si concluda con un diniego della domanda a notevole distanza dalla stipula dell'accordo aziendale che ha dato luogo alla sospensione/riduzione dell'orario di lavoro. In tal senso si richiede all'impresa la massima tempestività nella presentazione della domanda, obbligo cui il datore di lavoro viene chiamato ora a rispondere in termini più rigorosi, per evitare che la sua inerzia incida negativamente sull'attuazione degli interessi coinvolti.

5.- Alla luce di quanto fin qui osservato, nella disposizione censurata non è dato riscontrare i profili di irragionevolezza dedotti dal rimettente.

Né la ragionevolezza della disposizione è incisa da quanto asserito dal giudice *a quo*, secondo cui l'effetto prodotto dalla disposizione impugnata si determina anche per «un solo giorno di ritardo», posto che, ogni volta che un termine è fissato, il suo superamento, anche marginale, produce comunque gli effetti lamentati anche ove sia stabilito un più ampio margine temporale rispetto a quello di sette giorni previsto dal comma 1 del medesimo art. 25 del d.lgs. n. 148 del 2015.

Parimenti ininfluente è il riferimento da parte del rimettente alla «angustia» del termine di sette giorni così stabilito dal citato comma. Nel merito si osserva che il predetto termine, sebbene certamente limitato, non è, difatti, tale da renderne impossibile, arduo, o comunque eccessivamente oneroso il rispetto. Ciò tanto più ove si consideri che la domanda di concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale deve essere inoltrata in via telematica attraverso la procedura CIGS on-line (in proposito, le circolari del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 5 ottobre 2015, n. 24 e 9 novembre 2015, n. 30, e la circolare INPS 2 dicembre 2015, n. 197).

6.- Sulla scorta delle argomentazioni innanzi svolte, va pertanto dichiarata la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del d.lgs. n. 148 del 2015, sollevata dal rimettente in riferimento all'art. 3 Cost. sotto il profilo della violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con riguardo al divieto di discriminazione, e all'art. 41 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-bis, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del d.lgs. n. 148 del 2015, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-bis, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200090



n. 91

Sentenza 7 aprile - 15 maggio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Piemonte - Accesso alle prestazioni erogate - Introduzione di un indicatore sintetico della situazione reddituale (“Fattore famiglia”) - Applicazione, tra le altre, alle prestazioni sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Piemonte - Accesso alle prestazioni erogate - Indicatore sintetico della situazione reddituale (“Fattore famiglia”) - Attribuzione alla Giunta regionale della determinazione dei criteri e delle modalità attuative - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16, artt. 3, comma 1, lettera *a*), e 4.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *m*), 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, 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. 3, comma 1, lettera *a*), e 4 della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-14 giugno 2019, depositato in cancelleria il 13 giugno 2019, iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 31, prima serie speciale, dell’anno 2019.

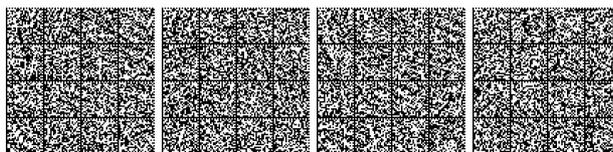
Visto l’atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito il Giudice relatore Aldo Carosi nell’udienza del 7 aprile 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera *c*), senza discussione orale, su conforme istanza delle parti, pervenuta in data 30 marzo 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 10 giugno 2019, ricevuto il successivo 14 giugno e depositato il 13 giugno 2019, iscritto al n. 69 del reg. ricorsi del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia), in riferimento all’art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, della Costituzione - quest’ultimo in relazione ai principi fondamentali in materia di



«coordinamento della finanza pubblica» dettati dagli artt. 8, comma 15, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), e 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111 - e dell'art. 4 della medesima legge regionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Il ricorrente espone che la Regione Piemonte, con l'art. 1 della legge regionale in esame, ha istituito il Fattore famiglia «quale specifico strumento integrativo per la determinazione dell'accesso alle prestazioni erogate dalla Regione e dai soggetti aventi titolo negli ambiti di applicazione di cui all'art. 3». Esso è definito, al successivo art. 2, come «un indicatore sintetico della situazione reddituale e patrimoniale che integra ogni altro indicatore, coefficiente o quoziente, comunque denominato, negli ambiti di applicazione di cui all'art. 3». Il menzionato art. 3, comma 1, lettera *a*), a sua volta, prevede che il Fattore famiglia trovi applicazione, tra l'altro, nell'ambito delle «prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa». L'art. 4, inoltre, disciplina i criteri e le modalità attuative del Fattore famiglia.

1.1.- L'art. 3, comma 1, lettera *a*), includendo, con una formulazione generica e non chiara, tra gli ambiti di applicazione del Fattore famiglia, anche l'accesso alle prestazioni di carattere sanitario, si porrebbe in contrasto con i parametri evocati.

Dopo aver premesso che l'accesso alle prestazioni sanitarie deve essere garantito a tutti gli assistiti, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama l'art. 8, comma 15, della legge n. 537 del 1993, che stabilisce che tutti i cittadini sono soggetti al pagamento delle prestazioni specialistiche ambulatoriali fino al tetto massimo di euro 36,15 per ricetta, con assunzione a carico del Servizio sanitario nazionale degli importi eccedenti tale limite. L'importo dovuto dall'assistito a titolo di compartecipazione al costo (cosiddetto ticket) è dunque determinato a livello nazionale.

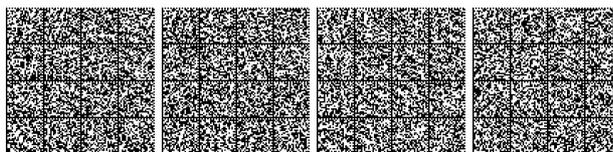
Inoltre l'art. 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 111 del 2011, specifica che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, si applicano le disposizioni di cui all'art. 1, comma 796, lettere *p*) e *p-bis*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», in base al quale è previsto, per i non esenti, il pagamento di un'ulteriore quota fissa sulla ricetta, pari a euro 10 (cosiddetto "super ticket"), ma è altresì consentito alle Regioni di adottare misure alternative che assicurino il medesimo gettito. Il principio generale ricavabile dalla richiamata normativa sarebbe dunque quello per cui le Regioni, seppure possono individuare misure di partecipazione al costo delle prestazioni alternative alla quota fissa per ricetta, sarebbero comunque tenute a garantire il medesimo gettito quantificato a livello nazionale.

La norma regionale impugnata, non chiarendo come s'intenda utilizzare l'indicatore Fattore famiglia nell'accesso e nelle compartecipazioni alla spesa relativa alle prestazioni di carattere sanitario, si porrebbe quindi in contrasto con la richiamata normativa nazionale che, come dianzi illustrato, stabilisce la compartecipazione per l'assistenza specialistica ambulatoriale e non prevede la possibilità di rimodulazione in base alla situazione economica dell'assistito. Peraltro, la generica formulazione della norma non consentirebbe neppure di intenderla nel senso che l'utilizzo del Fattore famiglia sia destinato a operare limitatamente all'ulteriore quota fissa di dieci euro sulla ricetta e alle eventuali quote di compartecipazione introdotte a livello regionale che possono essere eventualmente rimodulate a seconda della diversa situazione reddituale dell'assistito. Al contrario, in base alla norma regionale, l'applicazione dell'indicatore in questione potrebbe incidere sul diritto all'esenzione garantito a livello nazionale per alcune categorie di assistiti e potrebbe costituire un ostacolo all'accesso alle prestazioni sanitarie e sociosanitarie incluse nei livelli essenziali di assistenza (LEA): donde la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Al riguardo, il ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale con la quale è stato riconosciuto che la disciplina in materia di ticket, determinando il costo per gli assistiti dei relativi servizi sanitari, non costituisce solo un principio di coordinamento della finanza pubblica diretto al contenimento della spesa sanitaria, ma incide anche sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni garantite e, quindi, sui livelli essenziali di assistenza. La misura della compartecipazione dovrebbe essere omogenea su tutto il territorio nazionale, giacché non sarebbe ammissibile che l'offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrante nei LEA si presenti in modo diverso nelle varie Regioni, considerato che di tale offerta fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio, ma anche le soglie di accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione (sentenza n. 203 del 2008).

1.2.- Anche l'art. 4 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2019 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., perché i criteri e le modalità attuative del Fattore famiglia ivi indicati si sovrapporrebbero a quelli previsti dalla normativa statale ai fini della determinazione dell'indicatore della situazione economica, incidendo sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali.

Ai sensi dell'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, recante «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)», adottato in attuazione dell'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201



(Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, la determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate costituisce difatti livello essenziale delle prestazioni oggetto di riserva di legislazione statale. Detto regolamento prevede altresì, all'art. 2, comma 1, che gli enti erogatori possano prevedere «accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali in tema di servizi sociali», e che tali ulteriori criteri possano essere fissati «[i]n relazione a tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni». Infine, è comunque «fatta salva la valutazione della condizione economica complessiva attraverso l'ISEE».

Ciò premesso, dal confronto fra l'impugnato art. 4 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2019 e il menzionato d.P.C.m. emergerebbe che i criteri di selezione stabiliti dall'art. 4 stesso per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate, individuate dal precedente art. 3, si sovrappongono a quelli previsti nel regolamento.

La norma regionale, pertanto, non prevedendo criteri di selezione ulteriori, rispetto a quelli individuati a livello statale, che identifichino specifiche platee di beneficiari di prestazioni che per la loro natura rendano necessario fissare siffatti criteri, invaderebbe la materia riservata alla legislazione statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

2.- Si è costituita la Regione Piemonte, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

Il censurato art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2019 opererebbe, come enunciato nell'art. 1 della medesima legge, nel rispetto della normativa nazionale e regionale vigente in materia. Esso costituirebbe difatti espressione della facoltà prevista dall'art. 1, comma 796, lettera *p-bis*), della legge n. 296 del 2006, prevedendo per i cittadini non esenti un cosiddetto “super ticket” modulato in maniera progressiva in rapporto al valore della ricetta, secondo quanto previsto dalla delibera della Giunta della Regione Piemonte 29 luglio 2011, n. 11-2490 (Legge 15 luglio 2011, n. 111 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria” - attuazione articolo 17, comma 6, in materia di compartecipazione alla spesa sanitaria). La misura integrativa in esame opererebbe dunque solo in riferimento all'importo aggiuntivo di competenza regionale già disciplinato dalla citata delibera.

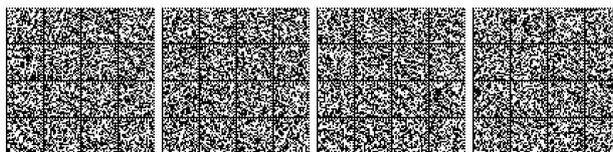
Anche le censure inerenti all'art. 4 sarebbero infondate, dal momento che la menzionata disposizione attribuisce all'organo esecutivo della Regione, in conformità a quanto chiarito dalla giurisprudenza amministrativa in materia (è citata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 29 febbraio 2016, n. 838, che ha confermato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, 11 febbraio 2015, n. 2458), il potere di dettare solo agevolazioni di carattere “integrativo” di quelle statali e di enucleare indici di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari che si aggiungono, non sovrapponendosi, a quelli già previsti dalla normativa statale.

I contenuti della disposizione regionale impugnata - peraltro pressoché identici a quanto stabilito dall'art. 3 della legge della Regione Lombardia 27 marzo 2017, n. 10 (Norme integrative per la valutazione della posizione economica equivalente delle famiglie - Istituzione del fattore famiglia lombardo), non impugnato - non sarebbero dunque sovrapponibili a quelli statali corrispondenti e, pertanto, non invaderebbero la competenza esclusiva statale in materia di determinazione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.).

3.- In prossimità dell'udienza, entrambe le parti hanno chiesto la decisione allo stato degli atti, ai sensi del punto 1, lettera *c*), del decreto della Presidente della Corte costituzionale del 24 marzo 2020 (Ulteriori misure per garantire la continuità dei giudizi costituzionali durante l'emergenza COVID-19).

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, della Costituzione - quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» dettati dagli artt. 8, comma 15, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), e 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111 - e dell'art. 4 della medesima legge regionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.



1.1.- La legge regionale in esame è finalizzata a introdurre, per la determinazione dell'accesso alle prestazioni erogate dalla Regione Piemonte, un nuovo indicatore sintetico della situazione reddituale, denominato «Fattore famiglia», integrativo di ogni altro, il quale, rappresentando le condizioni economiche reali dei nuclei familiari, favorisce quelli con carichi maggiori, in considerazione del numero di figli minorenni, di disabili non autosufficienti o di anziani.

In particolare, l'art. 3 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2019 elenca gli ambiti di applicazione del Fattore famiglia: prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa, servizi socio-assistenziali, misure di sostegno per l'accesso all'abitazione principale, servizi scolastici, di istruzione e formazione, anche universitari, comprese le erogazioni di fondi per il sostegno al reddito e per la libera scelta educativa e il trasporto pubblico locale. Viene inoltre attribuita alla Giunta regionale la facoltà di estenderne l'uso a ulteriori ambiti.

L'art. 4 della medesima legge regionale affida alla Giunta, previo parere dell'Osservatorio per l'attuazione del Fattore famiglia, di cui al successivo art. 5, e sentite le commissioni consiliari competenti, la determinazione dei criteri e delle modalità attuative del Fattore famiglia e ne prevede l'aggiornamento triennale. La Giunta regionale, peraltro, provvederà alla definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale e all'introduzione di elementi di priorità per le famiglie che hanno in essere un mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, per la presenza di persone anziane, non autosufficienti o diversamente abili, nonché per le madri in accertato stato di gravidanza. L'accesso ai benefici previsti dalla legge regionale è comunque riservato ai nuclei familiari che abbiano adempiuto al pagamento delle imposte regionali.

Inoltre, il successivo art. 7 ha previsto l'istituzione di un fondo specifico, denominato anch'esso «Fattore famiglia», alimentato da risorse regionali, a cui possono accedere le amministrazioni per compensare le maggiori spese derivanti dall'ampliamento delle agevolazioni sui costi dei servizi.

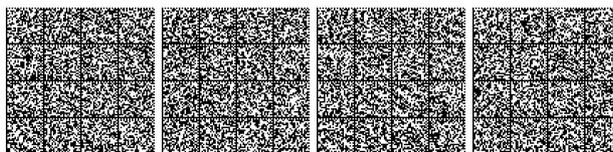
Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2019 - il quale, come in precedenza illustrato, prevede che il Fattore famiglia trovi applicazione, tra l'altro, nell'ambito delle «prestazioni [...] sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa» - violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, Cost., - quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» dettati dall'art. 8, comma 15, della legge n. 537 del 1993 e dall'art. 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito - in quanto, non chiarendo come si intenda utilizzare l'indicatore in considerazione nell'accesso e nelle compartecipazioni alla spesa relativa alle prestazioni di carattere sanitario, si porrebbe in contrasto con la richiamata normativa nazionale che stabilisce la quota a carico dell'assistito della spesa per l'assistenza specialistica ambulatoriale e non contempla la possibilità di rimodulazione in base alla sua situazione economica.

Anche l'art. 4 della medesima legge regionale - il quale demanda alla Giunta regionale, attraverso la determinazione dei criteri e delle modalità attuative del Fattore famiglia, la «definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale» - sarebbe lesivo 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 (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), perché si sovrapporrebbe alla regolamentazione statale nella determinazione e nell'applicazione dell'indicatore della situazione economica (ISEE) ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate.

2.- In via preliminare, è opportuno ricostruire brevemente il quadro normativo statale e gli indirizzi giurisprudenziali di questa Corte riguardanti le modalità di accesso e di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto ticket).

L'art. 8 della legge n. 537 del 1993 pone il principio della compartecipazione alla spesa sanitaria per i farmaci (comma 14) e per le prestazioni (comma 15) da parte dei cittadini. In particolare, al comma 15 dispone che «[t]utti i cittadini sono soggetti al pagamento delle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio e delle altre prestazioni specialistiche, ivi comprese le prestazioni di fisiokinesiterapia e le cure termali, fino all'importo massimo di lire 70.000 per ricetta, con assunzione a carico del Servizio sanitario nazionale degli importi eccedenti tale limite». Al successivo comma 16, il citato art. 8 indica le categorie di cittadini esentate per patologia o per appartenenza a nuclei familiari con determinati livelli di reddito complessivo.

Inoltre, l'art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), ha introdotto il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati e il ticket di venticinque euro per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero. La lettera *p-bis*) del medesimo comma 796 - introdotta dall'art. 6-*quater* del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2007, n. 17 - ha consentito alle Regioni che non intendessero applicare il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, di cui al primo periodo della lettera *p*), di ricorrere a misure alternative di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie. Misure che, precisa tuttavia la norma, devono essere «subordinat[e] alla certificazione del loro effetto di equivalenza per il manteni-



mento dell'equilibrio economico-finanziario e per il controllo dell'appropriatezza» da parte di un apposito tavolo tecnico: la possibilità per le Regioni di introdurre le misure in parola è quindi condizionata al requisito dell'equivalenza tra il gettito da esse derivante e quello conseguente all'applicazione del criterio dettato dalla norma statale.

Successivamente, l'art. 61, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, ha abolito il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per il triennio 2009-2011. Il comma 21 del medesimo articolo ha lasciato, comunque, alle Regioni la possibilità di continuare ad applicarlo «in misura integrale o ridotta».

L'art. 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011 - evocato nell'odierno giudizio come parametro interposto - ha stabilito che «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 796, lettere *p*) e *p-bis*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e cessano di avere effetto le disposizioni di cui all'articolo 61, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133». Ha dunque ripristinato l'efficacia della disciplina del ticket introdotta nel 2006 e poi temporaneamente «abolita».

Dopo la proposizione del ricorso è intervenuta la legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), che, all'art. 1, comma 446, a decorrere dal 1° settembre 2020, ha nuovamente abolito la quota di compartecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, facendo cessare, a decorrere dalla stessa data, le misure alternative adottate dalle Regioni ai sensi della lettera *p-bis*) del medesimo comma 796.

Sino al 31 agosto 2020, dunque, l'art. 1, comma 796, lettere *p*) e *p-bis*), della legge n. 296 del 2006, richiamato nell'ultimo periodo dell'art 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, evocato quale parametro interposto, continuerà a produrre effetti sulla disciplina del ticket e delle misure alternative che le Regioni possono adottare.

2.1.- Dalla disamina delle disposizioni fondamentali in materia emerge un sistema articolato, finalizzato a determinare il livello complessivo delle risorse del Servizio sanitario nazionale (SSN). Detto fabbisogno sanitario nella sua componente "indistinta" è finanziato da plurime fonti: entrate proprie delle aziende del Servizio sanitario nazionale (ticket e ricavi derivanti dall'attività intramoenia dei propri dipendenti); fiscalità generale delle Regioni (imposta regionale sulle attività produttive - IRAP, nella componente di gettito destinata al finanziamento della sanità, e addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche - IRPEF); compartecipazione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano; compartecipazione della Regione Siciliana, per la quale l'aliquota è ancora in corso di definizione (sul punto sentenza n. 62 del 2020). Il bilancio dello Stato finanzia il fabbisogno sanitario non coperto dalle altre fonti di finanziamento essenzialmente attraverso la compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto - IVA (destinata alle Regioni a statuto ordinario) e le accise sui carburanti e attraverso il Fondo sanitario nazionale (una quota è destinata alla Regione Siciliana, mentre il resto complessivamente finanzia anche altre spese sanitarie vincolate a determinati obiettivi).

La composizione del finanziamento del SSN è evidenziata nei cosiddetti riparti (assegnazione del fabbisogno alle singole Regioni e individuazione delle fonti di finanziamento) proposti dal Ministero della salute, sui quali si raggiunge un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e che sono poi recepiti con propria delibera dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

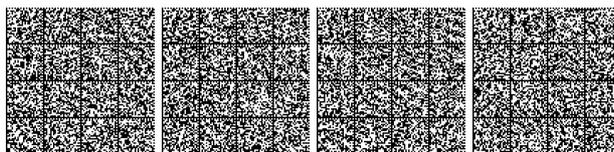
Le Regioni assegnano, in base a diversi parametri (sentenza n. 169 del 2017), le risorse finanziarie alle aziende sanitarie locali, che le impiegano per garantire ai cittadini l'erogazione delle prestazioni di loro competenza.

Infine, l'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), in materia di trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali, detta disposizioni volte a garantire l'effettività del sistema di finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

In tale contesto è fondamentale la determinazione e il costante aggiornamento in termini finanziari delle risorse vincolate all'erogazione dei LEA in favore di tutti coloro che si trovano sul territorio delle diverse Regioni.

3.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2019 non è fondata nei termini appresso precisati.

La disposizione impugnata prevede che «1. Il Fattore famiglia trova applicazione, tenendo conto delle diverse modalità di erogazione delle prestazioni, nei seguenti ambiti: *a*) prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa; *b*) servizi socio-assistenziali; *c*) misure di sostegno per l'accesso all'abitazione principale; *d*) servizi scolastici, di istruzione e formazione, anche universitari, comprese le erogazioni di fondi per il sostegno al reddito e per la libera scelta educativa; *e*) trasporto pubblico locale».



Essa colliderebbe con i parametri evocati ove fosse interpretata nel senso che l'applicazione del Fattore famiglia alteri - incrementandolo o riducendolo - l'indefettibile assetto unitario delle compartecipazioni dirette degli utenti fissate dalla normativa statale precedentemente richiamata. L'indefettibilità di tale livellamento della compartecipazione, se da un lato è riconducibile al principio di coordinamento della finanza pubblica nell'acquisizione delle risorse necessarie alla spesa sanitaria, dall'altro incide «anche sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni garantite e, quindi, sui livelli essenziali di assistenza» (sentenza n. 187 del 2012).

Proprio nell'ottica bidirezionale del principio di eguaglianza e della previa programmazione della spesa socio-sanitaria vanno inquadrate le affermazioni di questa Corte secondo cui, dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni e, dove è in gioco la garanzia di assicurare l'uniformità delle prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (LEA), spetta allo Stato determinare la ripartizione dei costi relativi a tali prestazioni tra il Servizio sanitario nazionale e gli assistiti, sia prevedendo specifici casi di esenzione a favore di determinate categorie di soggetti, sia stabilendo soglie di compartecipazione ai costi, uguali in tutto il territorio nazionale (sentenza n. 203 del 2008; in tal senso anche sentenza n. 187 del 2012).

Ferma restando, dunque, l'intangibilità delle quote di compartecipazione come fissate dalla normativa statale, è tuttavia possibile interpretare tale disposizione in modo costituzionalmente orientato, nel senso che l'art. 1 della legge impugnata, istituendo «il Fattore famiglia quale specifico strumento integrativo per la determinazione dell'accesso alle prestazioni erogate dalla Regione e dai soggetti aventi titolo negli ambiti di applicazione di cui all'articolo 3», non comporta alcuna integrazione normativa del regime delle compartecipazioni alle spese socio-sanitarie di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), come fissato dalla legislazione statale, riguardando unicamente la possibilità di modulare i costi individuali relativi alle altre tipologie di prestazioni per le quali non opera il criterio di uniformità sull'intero territorio nazionale.

Ciò anche in considerazione della *ratio* della legge, che appare ispirata a un intervento d'insieme, per favorire l'accesso e la fruizione delle prestazioni in relazione alla situazione complessiva della famiglia.

Così interpretata, la disposizione in esame non comporta alcun effetto diretto neanche sulla programmazione finanziaria e sulla stima degli oneri afferenti alle spese socio-sanitarie e, in particolare, alla spesa per garantire quantitativamente e qualitativamente i livelli essenziali di assistenza.

4.- Anche la seconda questione, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'art. 4 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2019, non è fondata.

La norma impugnata regola la determinazione dei criteri e delle modalità attuative del Fattore famiglia piemontese, stabilendo che, sulla base del numero dei componenti del nucleo familiare, si provvede «alla definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale», tenendo conto di alcuni criteri di selezione già considerati anche dalla legislazione statale nella determinazione dell'ISEE.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto si sovrapporrebbe alla regolamentazione statale nella determinazione dell'indicatore della situazione economica.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che l'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, affida al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di determinare con proprio decreto quei peculiari livelli essenziali afferenti a prestazioni o servizi sociali o assistenziali, effettuati a richiesta dell'interessato (sentenza n. 297 del 2012).

In attuazione dell'art. 5 del d.l. n. 201 del 2011 è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, recante «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)», il cui art. 2 prevede e «fa salve» le competenze regionali in materia di formazione, programmazione e gestione delle politiche sociali.

In sostanza il d.P.C.m. identifica gli «standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali [...] tutelati dalla Costituzione» (sentenza n. 387 del 2007), lasciando ampi spazi normativi alle Regioni nel campo delle politiche sociali.

Secondo l'orientamento di questa Corte, la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. - alla quale è stata ricondotta la normativa dell'ISEE per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, con destinazione dei relativi risparmi a favore delle famiglie - non attiene a una «materia» in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e «trasversale», idonea a investire una pluralità di materie (sentenze n. 203 del 2012, n. 232 del 2011, n. 10 del 2010, n. 322 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008, n. 162 e n. 94 del 2007 e n. 282 del 2002); in particolare, «la determinazione dell'ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso



alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di “servizi sociali” e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l’onere economico di tali servizi» (sentenza n. 297 del 2012).

In sostanza la norma regionale impugnata non è altro che la necessaria proiezione nel programma e nel bilancio dell’ente territoriale delle modalità e dei costi di erogazione dei servizi. Sono infatti presenti in essa specifiche prescrizioni inerenti, tra l’altro, ai criteri e alle «modalità attuative del Fattore famiglia», alle «specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale», all’introduzione di «elementi di priorità» per determinate famiglie.

Tali elementi sono evidentemente funzionali a operazioni consustanziali al buon andamento dell’amministrazione, quali la programmazione degli interventi sociali e la quantificazione e copertura dei relativi oneri.

L’applicazione delle metodologie ISEE, ascrivibili alla competenza esclusiva statale, lascia nel settore disciplinato dall’art. 4 ampie prerogative alla Regione. Infatti, l’art. 2, comma 1, del d.P.C.m. n. 159 del 2013 prescrive che «[i]n relazione a tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni, gli enti erogatori possono prevedere, accanto all’ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali specificamente dettate in tema di servizi sociali e socio-sanitari. È comunque fatta salva la valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l’ISEE». Da ciò consegue che con l’art. 4 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2019 l’ente territoriale non fa altro che esercitare una competenza legislativa di tipo residuale.

Infatti, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, attraverso l’esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., non comporta la regolazione dell’intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto accedere, e dunque non esclude, come più volte sottolineato da questa Corte anche successivamente alla modifica del Titolo V della Costituzione, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell’ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela. Dunque l’ascrivibilità della disposizione impugnata anche alla materia regionale residuale “servizi sociali” legittima l’esercizio della potestà legislativa regionale. Se, difatti, l’azione trasversale della normativa statale individua, ai sensi del parametro evocato, la prestazione essenziale da assicurare su tutto il territorio dello Stato, oltre tale limite si riepanda la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenza n. 222 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia), promossa, in riferimento all’art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, della Costituzione - quest’ultimo in relazione all’art. 8, comma 15, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), e all’art. 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111 - dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4 della medesima legge reg. Piemonte n. 16 del 2019, promossa, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200091



n. 92

Ordinanza 7 aprile - 15 maggio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Condannati per i reati di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime - Revoca automatica della patente di guida - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e individualizzazione del trattamento penale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 222.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, 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 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Tribunale ordinario di Massa nel procedimento penale a carico di F. K., con ordinanza del 6 dicembre 2018, iscritta al n. 106 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito il Giudice relatore Giovanni Amoroso nella camera di consiglio del 6 aprile 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera a);

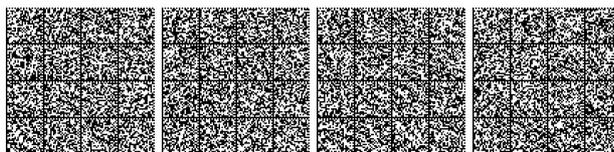
deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2020.

Ritenuto che, con ordinanza del 6 dicembre 2018, il Tribunale ordinario di Massa in persona del Giudice onorario di pace ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui prevede l'applicazione della medesima sanzione accessoria della revoca quinquennale della patente di guida a fronte della condanna per reati relativi a condotte diverse sotto il profilo della colpa, dell'offensività e della pericolosità;

che il rimettente riferisce di procedere nei confronti di una persona imputata del reato di cui all'art. 590-bis del codice penale e che, in ipotesi di condanna, dovrebbe applicare la sanzione accessoria della revoca della patente di guida, con divieto di conseguire una nuova patente per la durata di cinque anni;

che il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede l'applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida, per la durata di cinque anni, in caso di condanna sia per il reato di cui all'art. 590-bis cod. pen., sia per il reato di cui all'art. 589-bis cod. pen.;

che, in particolare, l'art. 222 cod. strada violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto disciplina in modo analogo situazioni diverse, sia per gravità e pericolosità, sia per il diverso grado di rimproverabilità connesso alle diverse situazioni;



che il citato parametro costituzionale sarebbe, altresì, violato, in quanto la medesima sanzione accessoria è prevista quale conseguenza della condanna per il delitto di lesioni stradali, a prescindere dalla ricorrenza delle circostanze aggravanti o attenuanti specifiche, e per l'omicidio stradale;

che, inoltre, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto prevede la medesima, grave, sanzione amministrativa accessoria per condotte non parificabili sotto il profilo del disvalore e della necessità di rieducazione del colpevole.

Considerato che il Tribunale ordinario di Massa, in persona del Giudice onorario di pace, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui prevede l'applicazione della medesima sanzione accessoria della revoca quinquennale della patente di guida a fronte della condanna per reati relativi a condotte diverse;

che l'ordinanza di rimessione è priva di un'adeguata descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, mancando del tutto la descrizione della condotta contestata all'imputato e della colpa allo stesso ascritta per violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale;

che l'insufficiente descrizione della fattispecie impedisce il necessario controllo in punto di rilevanza e rende le questioni manifestamente inammissibili (*ex multis*, ordinanze n. 103 del 2019, n. 7 del 2018, n. 210 del 2017 e n. 237 del 2016);

che, inoltre, questa Corte, con sentenza n. 88 del 2019, successiva all'ordinanza di rimessione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, cod. strada, nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli artt. 589-*bis* (Omicidio stradale) e 590-*bis* (Lesioni personali stradali gravi o gravissime) del codice penale, il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sospensione della stessa ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell'art. 222 cod. strada allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Massa in persona del Giudice di pace con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

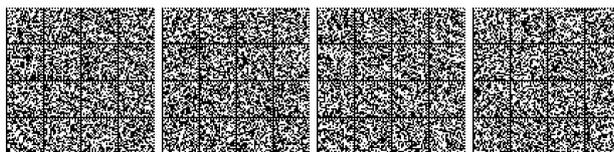
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 93

Ordinanza 22 aprile - 15 maggio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Trasporto - Autotrasporto di merci su strada - Azione diretta del vettore finale verso tutti coloro che hanno ordinato il trasporto - Disposizione introdotta in sede di conversione di decreto-legge - Denunciato difetto di omogeneità rispetto ai contenuti e alle finalità del medesimo decreto-legge - Manifesta infondatezza della questione.

- Decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, art. 1-*bis*, comma 2, lettera *e*), introduttivo dell'art. 7-*ter* del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286.
- Costituzione, art. 77, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 2, lettera *e*), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, nella parte in cui inserisce l'art. 7-*ter* del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), promossi dal Tribunale ordinario di Prato, con ordinanza del 5 marzo 2019, dal Giudice onorario di pace di Cagliari, con ordinanza del 19 dicembre 2018, e dalla Corte d'appello di Cagliari, con ordinanza del 27 febbraio 2019, rispettivamente iscritte ai numeri 112, 124 e 126 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34 e n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Guna spa e della Prealpi spa, nonché gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito il Giudice relatore Nicolò Zanon nella camera di consiglio del 22 aprile 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera *a*);

deliberato nella camera di consiglio del 22 aprile 2020.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Prato, il Giudice onorario di pace di Cagliari e la Corte d'appello di Cagliari, con ordinanze di analogo tenore (rispettivamente iscritte ai numeri 112, 124 e 126 del registro ordinanze 2019), hanno sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 2, lettera *e*), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, nella parte in cui inserisce l'art. 7-*ter* del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione



regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), che assegna al vettore, il quale ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore, un'azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto;

che, con riferimento al giudizio iscritto al r.o. n. 112 del 2019, la controversia innanzi al Tribunale di Prato ha ad oggetto l'opposizione promossa dalla società Guna spa contro il decreto ingiuntivo emesso su istanza della società Vetos srl, al fine di ottenere il pagamento del corrispettivo di prestazioni di autotrasporto di merci su strada per conto terzi;

che la pretesa di pagamento soddisfatta dal decreto ingiuntivo è avanzata dalla società Vetos srl allegando di avere eseguito prestazioni di trasporto come vettore su incarico della società Trans Vector 2 srl, a sua volta incaricata dalla mittente Guna spa, nei confronti della quale la ricorrente intende esercitare l'azione diretta di cui all'art. 7-ter del d.lgs. n. 286 del 2005;

che la società Guna spa ha proposto opposizione avverso il predetto decreto ingiuntivo allegando, in primo luogo, di avere stipulato un contratto di trasporto solo con altra società (Pharmavector srl), poi dichiarata fallita, e, in secondo luogo, eccependo l'illegittimità costituzionale dell'art. 7-ter del d.lgs. n. 286 del 2005, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.;

che il Tribunale di Prato ritiene rilevante la questione, in quanto la società creditrice, nel giudizio *a quo*, avrebbe esercitato proprio l'azione diretta prevista dalla disposizione censurata, procedendo nei confronti del committente originario, il quale avrebbe incaricato del trasporto, come vettore, la società Pharmavector srl, che a sua volta avrebbe dato incarico alla società Trans Vector 2 srl, la quale infine avrebbe dato mandato di eseguire il trasporto alla società Vetos srl;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ricorda che l'art. 7-ter del d.lgs. n. 286 del 2005 è stato introdotto dalla legge n. 127 del 2010, di conversione del d.l. n. 103 del 2010, che in origine non conteneva una simile previsione normativa;

che, infatti, il d.l. n. 103 del 2010, intitolato «Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo», sarebbe stato emanato al solo scopo - esplicitato nel relativo preambolo - di completare la procedura di dismissione dell'intero capitale sociale della società Tirrenia di Navigazione spa e, nel contempo, di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo, con particolare riguardo al periodo di picco del traffico estivo;

che la legge di conversione del d.l. n. 103 del 2010, oltre a modificare il titolo del testo normativo - da «Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo» a «Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti» - avrebbe invece introdotto una serie di disposizioni attinenti anche all'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi, tra cui quella censurata, giudicata «completamente scollegata dai contenuti già disciplinati dal decreto-legge, riguardanti esclusivamente la necessità di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo in un arco temporale limitato»;

che il rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge (sono citate le sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012, nonché l'ordinanza n. 34 del 2013), sicché l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determinerebbe un vizio della legge di conversione *in parte qua*;

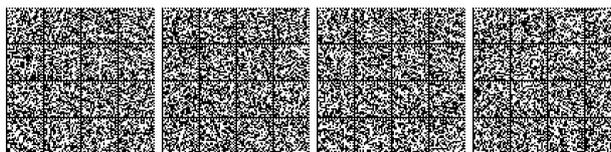
che, in definitiva, per il giudice *a quo*, dalla giurisprudenza costituzionale citata si trarrebbe la conclusione che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina quando le disposizioni aggiunte siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sono citate le sentenze n. 169 del 2017, n. 145 del 2015 e n. 251 del 2014), ciò che sarebbe avvenuto, appunto, nel caso in esame;

che si è costituita la società Guna spa, parte del giudizio principale, aderendo alle argomentazioni espone nell'ordinanza di rimessione a sostegno della dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata;

che, quanto al giudizio iscritto al r.o. n. 124 del 2019, il Giudice onorario di pace di Cagliari espone che la controversia nasce dall'opposizione proposta dalla società KWS Italia spa avverso il decreto ingiuntivo emesso in favore della società Logistica Mediterranea spa, per il pagamento di somme a titolo di corrispettivo per i servizi di trasporto eseguiti su incarico della società Topco spa;

che l'opposta società Logistica Mediterranea spa avrebbe agito direttamente nei confronti dell'opponente società KWS Italia spa, ossia della committente dei trasporti dalla prima eseguiti su incarico del vettore principale Topco spa, ai sensi dell'art. 7-ter del d.lgs. n. 286 del 2005, con conseguente rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata, dalla cui definizione dipenderebbe l'accertamento della legittimazione passiva della società KWS Italia spa, non risultando che questa sia legata alla società Logistica Mediterranea spa «da un rapporto contrattuale che avrebbe, comunque, legittimato l'azione diretta nei suoi confronti»;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il Giudice onorario di pace di Cagliari espone argomentazioni di tutto coincidenti con quelle dell'ordinanza del Tribunale di Prato illustrate in precedenza;



che, per quanto concerne il giudizio iscritto al r.o. n. 126 del 2019, la Corte d'appello di Cagliari riferisce di essere chiamata a decidere sull'impugnazione proposta avverso una sentenza pronunciata dal Tribunale ordinario di Oristano;

che quest'ultimo ha rigettato l'opposizione avanzata dalla società Prealpi spa avverso il decreto ingiuntivo emesso in favore della società AF Sardegna srl, per il pagamento di somme pretese - in forza dell'azione diretta prevista dall'art. 7-ter del d. lgs. 286 del 2005 - a titolo di corrispettivo per i trasporti eseguiti per conto della società Trasporti Brianese C. & G. srl, a tanto, a sua volta, incaricata dalla società Prealpi spa;

che avverso la sentenza di primo grado ha proposto appello la società Prealpi spa, adducendo motivi attinenti al merito della pretesa avanzata con il decreto ingiuntivo opposto e riproponendo una eccezione d'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, disattesa dal giudice di prime cure e attinente, tra l'altro, alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

che la Corte d'appello rimettente evidenzia come la pretesa creditoria della società AF Sardegna srl nei confronti della società appellante Prealpi spa si fonda proprio sulla disposizione censurata, da ciò derivando la rilevanza della questione sollevata;

che, sotto il profilo della non manifesta infondatezza, la Corte d'appello di Cagliari menziona la medesima giurisprudenza costituzionale richiamata nelle ordinanze iscritte ai numeri r.o. n. 112 e n. 124 del 2019, in precedenza illustrate, e afferma che l'applicazione dei principi in essa enunciati «dovrebbe portare a far ritenere insussistente il requisito dell'omogeneità e del nesso finalistico del censurato articolo rispetto alle norme originarie contenute nel decreto-legge», per le medesime ragioni evidenziate nelle ordinanze di remissione appena citate;

che nel giudizio si è costituita la società Prealpi spa, parte appellante nel giudizio principale, aderendo alle argomentazioni proposte nell'ordinanza di remissione a sostegno della dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata;

che in tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, depositando atti di analogo tenore e concludendo per la non fondatezza della questione, non potendosi definire la disposizione censurata «totalmente estranea» o addirittura «intrusa»;

che, in prossimità dell'udienza pubblica, la società Guna spa ha depositato ulteriore memoria, con la quale - pur prendendo atto della sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 2019, medio tempore intervenuta - ha riproposto gli argomenti articolati nell'atto d'intervento.

Considerato che il Tribunale ordinario di Prato, il Giudice onorario di pace di Cagliari e la Corte d'appello di Cagliari, con ordinanze di analogo tenore, hanno sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 2, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, nella parte in cui inserisce l'art. 7-ter nel decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore);

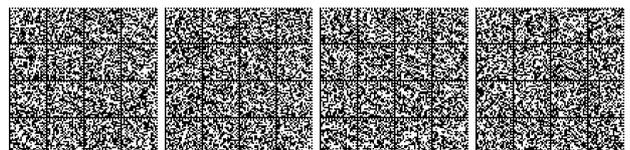
che, in considerazione dell'identità della disposizione censurata e del parametro evocato, i giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che, a parere dei rimettenti, la disposizione denunciata, aggiunta in sede di conversione, sarebbe contrastante con l'art. 77, secondo comma, Cost., presentando un contenuto disomogeneo rispetto a quello dell'originario d.l. n. 103 del 2010;

che, infatti, l'art. 7-ter del d.lgs. n. 286 del 2005 - introducendo l'azione diretta del vettore che ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto, con riferimento all'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi - risulterebbe disposizione «completamente scollegata dai contenuti già disciplinati dal decreto-legge, riguardanti esclusivamente la necessità di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo» (così l'ordinanza iscritta al r.o. n. 112 del 2019), venendo dunque a mancare «omogeneità di contenuti e di finalità tra la disposizione introdotta in sede di conversione e le disposizioni originariamente contenute nel decreto legge» (ordinanza iscritta al r.o. n. 124 del 2019), con conseguente insussistenza del «requisito dell'omogeneità e del nesso finalistico del censurato articolo rispetto alle norme originarie contenute nel decreto-legge» (ordinanza iscritta al r.o. n. 126 del 2019);

che la questione in esame, sollevata in forza di censure del tutto corrispondenti a quelle ora dedotte, è già stata dichiarata non fondata con la sentenza n. 226 del 2019, successiva alle ordinanze di remissione;

che, in tale pronuncia, questa Corte - nel riaffermare il principio secondo cui la legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata, che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nell'atto con forza di legge (sentenza n. 181 del 2019) - ha anche ribadito che un difetto di omogeneità, in



violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione sono totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014);

che, pertanto, solo la palese «estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012) oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenza n. 181 del 2019);

che, sempre nella sentenza n. 226 del 2019, si è chiarito che la coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione con la disciplina originaria può essere valutata sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico (sentenza n. 32 del 2014), come del resto confermato anche dalla giurisprudenza successiva (sentenza n. 247 del 2019 e ordinanza n. 274 del 2019);

che la disposizione censurata, relativa alla stessa «materia» sulla quale incide l'atto con forza di legge da convertire, cioè il trasporto, prevede un intervento a favore delle imprese di autotrasporto (in particolare dei vettori finali, nell'ambito del trasporto di merci su strada), e perciò condivide con il decreto-legge originario la «comune natura» (sentenza n. 251 del 2014) di misura finalizzata alla risoluzione di una situazione di crisi, sicché, sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico, deve essere esclusa l'evidente o manifesta mancanza di un nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge;

che, in base a questi criteri di valutazione, la sentenza n. 226 del 2019 ha affermato l'insussistenza di elementi sufficienti a sostenere la palese estraneità, o addirittura il carattere intruso, della disposizione censurata;

che la questione oggi proposta, non aggiungendo né argomenti, né profili nuovi rispetto a quelli già esaminati, deve essere dichiarata manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, 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. 1-bis, comma 2, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, nella parte in cui inserisce l'art. 7-ter del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), sollevata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Prato, dal Giudice onorario di pace di Cagliari e dalla Corte d'appello di Cagliari, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

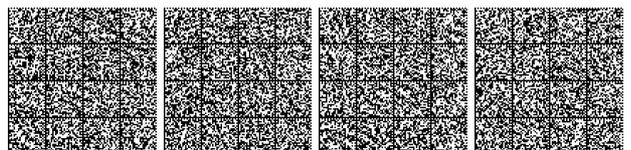
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 94

Ordinanza 22 aprile - 15 maggio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Dipendenti pubblici - Sospensione, dal 3 novembre 1997 al 31 dicembre 1997, del diritto al pensionamento di anzianità anticipato - Denunciata violazione dei principi di tutela dell'affidamento e di ragionevolezza - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 59, commi 54 e 55.
- 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, 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. 59, commi 54 e 55, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), e dell'art. 1 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 30 marzo 1998, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali (Programmazione dell'accesso al pensionamento di anzianità dei militari, ai sensi dell'art. 59, comma 55, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, nel procedimento vertente tra A. S. e il Ministero dell'interno - Direzione provinciale del tesoro, e altro, con ordinanza del 6 dicembre 2018, iscritta al n. 162 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito il Giudice relatore Giulio Prosperetti nell'udienza del 22 aprile 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera c), senza discussione orale, su conformi istanze delle parti, pervenute in data 6 e 15 aprile 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 22 aprile 2020.

Ritenuto che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, con ordinanza depositata il 6 dicembre 2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, commi 54 e 55, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) e dell'art. 1 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 30 marzo 1998, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali (Programmazione dell'accesso al pensionamento di anzianità dei militari, ai sensi dell'art. 59, comma 55, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

che il giudice *a quo* espone che il ricorrente, già dipendente del Ministero dell'interno, aveva presentato il 19 maggio 1997 domanda di collocamento in pensione e che l'amministrazione, con decreto in data 12 giugno 1997, ne aveva disposto la cessazione dal servizio a decorrere dal 30 novembre 1997;

che tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1 del decreto-legge 3 novembre 1997, n. 375 (Disposizioni urgenti in tema di trattamenti pensionistici anticipati) - poi decaduto per decorrenza dei termini e abrogato dall'art. 63 della legge n. 449 del 1997 - veniva sospesa immediatamente l'applicazione di ogni disposizione di



legge, di regolamento e di accordi collettivi che prevedevano il diritto a trattamenti pensionistici di anzianità anticipati rispetto all'età pensionabile o alla età prevista per la cessazione dal servizio in base ai singoli ordinamenti;

che tale sospensione veniva definitivamente confermata dall'art. 59, comma 54, della legge n. 449 del 1997, relativamente al periodo dal 3 novembre 1997 sino alla data della sua entrata in vigore (1° gennaio 1998);

che per effetto della suddetta normativa, come integrata dal citato d.m. 30 marzo 1998, il trattamento di pensione veniva attribuito al ricorrente a decorrere dal 1° aprile 1998;

che pertanto, il ricorrente, essendo cessato dal servizio il 30 novembre 1997, chiedeva l'accertamento del suo diritto a conseguire la pensione da tale data con il conseguente pagamento dei ratei previdenziali arretrati e non riscossi, relativi ai mesi di dicembre 1997 e gennaio, febbraio e marzo 1998, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni recate dall'art. 59, commi 54 e 55, della legge n. 449 del 1997 e dell'art. 1 del d.m. del 30 marzo 1998, per violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost.;

che, in diritto, il giudice *a quo*, ritenute le norme impugnate rilevanti ai fini del decidere, deduce, con riferimento alla non manifesta infondatezza, che esse si porrebbero in «irrimediabile contrasto con l'art. 3, comma 1, Cost. inteso quale canone di "ragionevolezza"», ledendo l'affidamento riposto dall'interessato sulla «perdurante validità delle vecchie regole del pensionamento di anzianità»;

che le disposizioni censurate violerebbero, altresì, il principio di ragionevolezza in quanto prive di una stima dei risparmi di spesa derivanti, che devono «essere allegati e giustificati in funzione e in proporzione al sacrificio imposto agli interessi economici lesi» (in proposito il rimettente richiama le sentenze di questa Corte n. 70 del 2015 e n. 108 del 2016);

che si è costituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), chiedendo di dichiarare inammissibile e, comunque, infondata la questione;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la inammissibilità e/o manifesta infondatezza della questione, richiamando le ordinanze n. 10 e n. 145 del 2011, con cui questa Corte ha dichiarato manifestamente infondate le questioni promosse dallo stesso giudice rimettente in riferimento agli artt. 36 e 38 Cost., nei confronti delle medesime disposizioni.

Considerato che il giudice rimettente censura l'art. 59, commi 54 e 55, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) e l'art. 1 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 30 marzo 1998, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali (Programmazione dell'accesso al pensionamento di anzianità dei militari, ai sensi dell'art. 59, comma 55, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

che, in particolare, il comma 54 dell'art. 59 della legge n. 449 del 1997 confermava, relativamente al periodo dal 3 novembre 1997 sino alla data di entrata in vigore della medesima legge (1° gennaio 1998), la sospensione delle previdenti norme di legge, di regolamento o di accordo collettivo attributive del diritto, con decorrenza nel periodo suindicato, a trattamenti pensionistici di anzianità anticipati rispetto all'età pensionabile o all'età prevista per la cessazione dal servizio dai singoli ordinamenti;

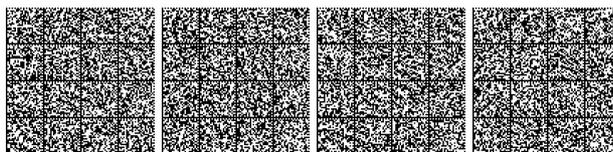
che la disposizione in esame rendeva così definitiva la predetta sospensione già stabilita dall'art. 1 del decreto-legge 3 novembre 1997, n. 375 (Disposizioni urgenti in tema di trattamenti pensionistici anticipati), decaduto per mancata conversione ed espressamente abrogato, conservando validità agli atti e ai provvedimenti adottati e facendo salvi gli effetti prodottisi, dall'art. 63 della legge n. 449 del 1997;

che il comma 55 dell'art. 59 della legge n. 449 del 1997 demandava a un decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, da emanarsi entro il 31 marzo 1998, i termini di accesso al trattamento pensionistico per i lavoratori che avessero presentato, antecedentemente al 3 novembre 1997 domanda, accettata dall'amministrazione di appartenenza, per accedere al pensionamento entro il 1998;

che, in via preliminare, deve essere disattesa la eccezione di inammissibilità avanzata dalla difesa statale in riferimento all'assenza di motivazione sulla violazione dei parametri costituiti dagli artt. 36 e 38 Cost., posto che l'unico parametro evocato dal giudice rimettente è costituito dall'art. 3 Cost., come si evince dal complessivo tenore dell'ordinanza e dalle argomentazioni ivi svolte;

che, parimenti, va disattesa l'eccezione della stessa difesa statale concernente l'inammissibilità delle censure relativamente al d.m. 30 marzo 1998, non essendo esso atto di rango primario, perché, come già osservato da questa Corte nell'ordinanza n. 10 del 2011, la previsione del differimento del trattamento pensionistico contenuta nell'impugnato art. 1 del predetto decreto è strettamente collegata alla disciplina dettata dalla norma primaria congiuntamente censurata;

che questa Corte, con le ordinanze n. 10 e n. 145 del 2011, ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni promosse dalla stessa Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Puglia, nei confronti delle disposizioni oggi impugnate, in riferimento agli artt. 36 e 38 Cost.;



che il giudice *a quo* ripropone la questione assumendo la violazione da parte delle disposizioni censurate del principio di ragionevolezza posto dall'art. 3 Cost.;

che anche in riferimento a tale censura la questione risulta manifestamente infondata;

che, a tal fine, possono richiamarsi le argomentazioni svolte da questa Corte nelle precedenti ordinanze, in quanto, seppur svolte in riferimento al parametro dell'art. 36 Cost. evocato all'epoca dal rimettente, assumono con ogni evidenza rilievo anche al fine della valutazione dello scrutinato intervento normativo quanto alla sua complessiva ragionevolezza;

che, difatti, questa Corte, come ricordato in particolare nell'ordinanza n. 10 del 2011, «ha già più volte escluso l'illegittimità costituzionale di interventi di "blocco" dell'accesso ai trattamenti pensionistici di anzianità, come quello censurato in questa sede», in quanto sono «tutti ragionevolmente inseriti nel processo di radicale riconsiderazione di tali trattamenti al fine di stabilizzare la spesa previdenziale entro determinati livelli del rapporto con il prodotto interno lordo (sentenze n. 245 del 1997, n. 417 del 1996 e n. 439 del 1994; ordinanze n. 319 e n. 18 del 2001, nonché n. 318 del 1997)»;

che nelle citate ordinanze è stato, altresì, evidenziato che le disposizioni scrutinate, nell'offrire agli interessati dalla sospensione temporanea dell'accesso al pensionamento anticipato (come il ricorrente nel giudizio principale) la possibilità di chiedere la prosecuzione e il ripristino del rapporto d'impiego, consentivano loro di non rimanere privi di reddito da lavoro, in attesa di conseguire quello pensionistico;

che, conseguentemente, questa Corte ha rilevato che l'effetto economico negativo lamentato dall'interessato finisce per dipendere dalla sua eventuale scelta di non utilizzare gli strumenti così posti a sua disposizione e, dunque, da un suo atto volontario;

che, inoltre, sotto diverso profilo, l'intervento normativo in oggetto, contrariamente a quanto asserito dal rimettente, risulta, dall'esame dei lavori parlamentari, corredato da analitica relazione tecnica che indica i rilevanti risparmi di spesa prodotti, conseguenti allo slittamento della decorrenza dei trattamenti pensionistici per l'effetto del loro temporaneo blocco e alla successiva ridefinizione dell'accesso attraverso il sistema delle "finestre fisse" operata dallo stesso art. 59 della legge n. 449 del 1997;

che, pertanto, le disposizioni impugnate realizzano un ragionevole contemperamento tra le finalità di riequilibrio del sistema pensionistico, con rilevanti e evidenti benefici sulla finanza pubblica, e la compressione delle aspettative dei soggetti incisi dall'intervento, quale è il ricorrente, in quanto consistente in una limitata posticipazione della decorrenza del trattamento pensionistico;

che, per tutte tali ragioni la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, commi 54 e 55, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), e dell'art. 1 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 30 marzo 1998, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali (Programmazione dell'accesso al pensionamento di anzianità dei militari, ai sensi dell'art. 59, comma 55, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

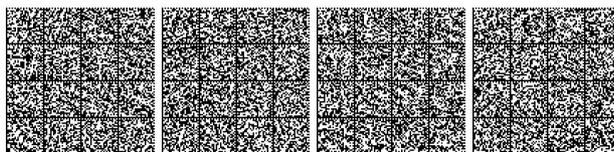
Roberto MILANA, *Cancelliere*

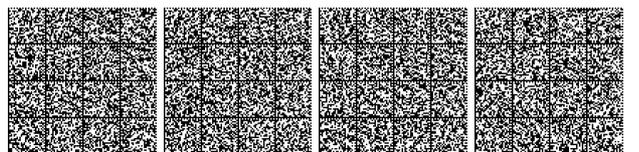
Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200094





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 44

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

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata - Gestione dei depositi di posidonia nelle spiagge - Spostamento temporaneo dei relativi accumuli in aree idonee appositamente individuate - Divieto di procedere allo smaltimento in discarica - Possibilità di effettuare la vagliatura del materiale organico spiaggiato nel sito in cui è conferita la posidonia - Esclusione dalla normativa in materia ambientale dei materiali e biomasse vegetali depositate sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare.

– Legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 1 (Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata), art. 1, commi 1, 4, 5 e 8.

Ricorso (*ex. art. 127, comma 1, della Costituzione*) per il Presidente del Consiglio dei ministri - (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, telefax n. 06.96.51.40.00; indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 20 aprile 2020, ricorrente;

Contro la Regione autonoma Sardegna, in persona del Presidente della giunta regionale in carica intimata per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 4, 5 e 8, della legge Regione Sardegna, del 21 febbraio 2020, n. 1, pubblicata nel B.U.R. n. 9 del 27 febbraio 2020, recante «Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata».

Per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, in relazione agli articoli 3 e 4 dello statuto della Regione Sardegna approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.

Con la legge 21 febbraio 2020, n. 1, la Regione autonoma Sardegna ha emanato «Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata».

In particolare, l'art 1, comma 1, prevede che «La regione riconosce la posidonia spiaggiata come strumento di difesa naturale contro l'erosione costiera e come risorsa riutilizzabile. Fatta salva la possibilità del mantenimento in loco, che è soluzione preferibile, i comuni interessati, anche tramite i titolari di concessioni demaniali, qualora i depositi di posidonia sul litorale impediscano la regolare fruizione delle spiagge durante la stagione estiva, possono procedere, previa comunicazione ai competenti uffici regionali e statali, allo spostamento temporaneo dei relativi accumuli in zone idonee dello stesso arenile o, qualora non disponibili, in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune».

Il comma 4, stabilisce che «Qualora si proceda allo spostamento della posidonia, è fatto assoluto divieto procedere al suo smaltimento in discarica».

Al successivo comma 5, il legislatore ha previsto che «Tutte le operazioni di raccolta, spostamento e riposizionamento sono effettuate previa separazione della sabbia dal materiale organico, con rimozione dei rifiuti frammisti di origine antropica al fine del recupero della sabbia da destinare al ripascimento dell'arenile di provenienza. Tale vagliatura può avvenire nella spiaggia di prelievo o nel sito in cui è conferita la posidonia».

In base al comma 8, «Fatto salvo quanto previsto dal presente articolo, ai prodotti costituiti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale, depositata naturalmente sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare, derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica si applica l'art. 185, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)».

Le suddette disposizioni appaiono costituzionalmente illegittime, in quanto eccedono dalla competenza statutaria della regione e contrastano con la legislazione emanata in materia dallo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone pertanto il presente ricorso, affidato ai seguenti



MOTIVI

Incostituzionalità dell'art. 1, commi 1, 4, 5 e 8 della l.r. Sardegna n. 1/2020 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, in riferimento agli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3 del 1948 (statuto speciale per la Sardegna), in relazione agli articoli 180-bis, comma 1-bis, 182, 183, comma 1, lettera n) e lettera bb), 184, comma, 2, lettera d), 185, comma 1, lettera f), e 193, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dell'art. 39, comma 11, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205.

Per poter congruamente valutare i profili di incostituzionalità della normativa regionale impugnata, giova evidenziare che essa incide in via principale e diretta sulla disciplina dei rifiuti, che rientra nella materia della «tutela dell'ambiente e della tutela dell'ecosistema», attribuita alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. L'art. 184, comma 2, lettera d), del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152, recante il testo unico delle norme in materia ambientale (TUA), dispone infatti che costituiscono «rifiuti urbani» i rifiuti «di qualsiasi natura o provenienza giacenti... sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua».

Per tale motivo, gli accumuli di posidonia spiaggiata, ai quali si riferisce la legge regionale impugnata, sono soggetti alla disciplina generale sui rifiuti contenuta nella parte quarta del TUA, allo scopo di proteggere l'ambiente e la salute umana, di prevenire o ridurre gli impatti negativi della loro gestione, di ridurre gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e di migliorarne l'efficacia. Per quanto qui interessa, in particolare, la disciplina statale regola in modo dettagliato tutte le attività di gestione dei rifiuti, costituite dalle attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti, con la precisazione che esse non comprendono «le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici e meteorici, incluse mareggiate e piene anche frammisti ad altri materiali di origine antropica, effettuate nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati» (art. 183, comma 1, lettera n), TUA).

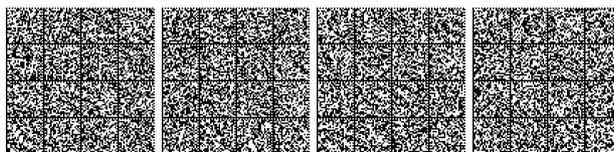
In particolare, per quel che qui rileva, relativamente alla gestione della posidonia spiaggiata l'art. 39, comma 11, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, dispone che laddove sussistano elementi univoci che facciano ritenere la relativa presenza di posidonia (per esempio meduse spiaggiate) direttamente dipendente da mareggiate o altre cause comunque naturali, è consentito l'interramento in sito dei materiali sopraccitati, purché ciò avvenga senza trasporto né trattamento. Al fine di dare corretta attuazione alle disposizioni legislative in materia, il Ministero dell'ambiente e della tutela e del territorio e del mare ha poi emanato le circolari, prot. 8123/2006 e 8838/2019, entrambe aventi ad oggetto la «gestione degli accumuli di Posidonia oceanica spiaggiati», allo scopo di fornire a tutte le Regioni le corrette modalità di gestione di tali materiali.

La disciplina contenuta nella legge regionale sarda qui impugnata, benché ispirata allo scopo di incoraggiare il mantenimento e riutilizzo in loco della posidonia spiaggiata come strumento naturale di difesa dall'erosione costiera, si discosta dalla normativa statale di riferimento e presenta i profili di criticità che di seguito si evidenziano:

1) all'art. 1, comma 1, il legislatore regionale ha previsto che, fatta salva la possibilità del mantenimento *in loco*, laddove il mantenimento *in loco* della posidonia impedisca la regolare fruizione della spiaggia a fini turistici, i comuni o i gestori concessionari, previa comunicazione alla Regione, possono spostare temporaneamente gli accumuli di posidonia in zone idonee dello stesso arenile o in altre zone del comune se la prima opzione non è praticabile.

Tale disposizione è censurabile nella parte in cui prevede lo spostamento temporaneo degli accumuli di posidonia in «aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune», e perciò in zone diverse da quelle individuate dalla disciplina statale e dalle disposizioni di prassi adottate in materia, implicando altresì attività di trasporto che deve essere esercitata nel rispetto del regime previsto dall'art. 193 del TUA.

Come si è già evidenziato, l'art. 183, comma 1, lettera n), del TUA esclude dall'ambito di gestione dei rifiuti, e consente quindi di esercitare liberamente, le sole operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica, che siano effettuate nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati. Inoltre, l'art. 39, comma 11, del decreto legislativo n. 205 del 2010, consente di procedere all'interramento *in loco* della posidonia, purché ciò avvenga senza trasporto né trattamento. In coerenza con tali previsioni, la circolare ministeriale 8838/2019 ha chiarito che la posidonia spiaggiata per eventi meteorologici naturali può costituire oggetto di spostamento solo su spiagge (che possono anche essere diverse da quelle su cui si sono originariamente depositate, ma che appartengano comunque alla medesima unità fisiografica), in funzione del successivo interrimento nello stesso luogo.



Tutt'altro genere rivestono invece le operazioni di spostamento verso non ben specificate «aree idonee individuate all'interno del territorio comunale», che sono consentite dalla norma regionale impugnata. In tal caso si determina infatti un'attività di vera e propria gestione di rifiuti, che deve essere pienamente assoggettata alla legislazione statale di riferimento.

Il citato art. 183, comma 1, lettera *n*), del TUA, dispone infatti che, al di fuori dell'ipotesi innanzi esaminata, qualunque operazione di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti deve essere considerata attività di gestione dei rifiuti. In particolare, costituisce attività di gestione di rifiuti, qualunque operazione di prelievo [che è compresa nell'attività di raccolta ai sensi della lettera *o*) del predetto art. 183, comma 1, TUA, e che comprende la cernita preliminare, il deposito preliminare alla raccolta e la gestione di un centro di raccolta finalizzato al trasporto agli impianti di recupero e trattamento, come quello di cui all'art. 180-*bis*, comma 1-*bis*, del TUA], e qualunque attività di trasporto, che deve essere effettuata nel rispetto delle prescrizioni contenute nell'art. 193 TUA.

Ove poi con la generica espressione «aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del Comune» il legislatore regionale abbia voluto riferirsi al deposito temporaneo, la norma si pone in contrasto con la disposizione di cui all'art. 183, comma 1, lettera *bb*) del TUA. Secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, il deposito temporaneo deve ritenersi ammesso esclusivamente nelle ipotesi previste dal predetto art. 183, comma 1, lettera *bb*) del TUA, e cioè, quando sia effettuato nel luogo stesso in cui i rifiuti sono stati prodotti e nella tassativa ricorrenza di tutte le condizioni previste dalla predetta norma (Cass. pen., n. 16988/12; n. 49911/09). Invece, con l'impugnata disposizione il legislatore regionale realizza un'ipotesi di deposito temporaneo al di fuori delle previsioni di cui alla predetta norma.

Per tutte queste ragioni, in tutti i casi in cui il materiale organico viene prelevato dalla spiaggia per essere trasportato altrove, si rende necessaria l'integrale applicazione della normativa sui rifiuti, in conformità e nel rispetto delle disposizioni sopra citate.

In particolare, in considerazione degli impatti che le sostanze così accumulate possono produrre sull'ecosistema, è necessario che l'invio sia effettuato presso aree ricomprese negli specifici centri di raccolta previsti dall'art. 180-*bis*, comma 1-*bis*, TUA, che richiama il successivo art. 183, comma 1, lettera *mm*) (e non presso gli spazi generici cui fa riferimento la disposizione impugnata), che possano costituire valido presidio di garanzia per la salute e per l'ambiente. Da ciò deriva l'incostituzionalità di una normativa, come quella in esame, che consenta di equiparare tali materiali a «non rifiuti» e di sottrarli quindi alla corrispondente disciplina di tutela;

2) il successivo comma 4 dell'art. 1 stabilisce che, qualora si proceda allo spostamento della posidonia, è fatto assoluto divieto di procedere al relativo smaltimento in discarica.

Anche questa disposizione, che prevede un divieto assoluto di procedere allo smaltimento in discarica, si pone in contrasto con la disciplina statale di cui all'art. 182 del TUA, il quale prevede la possibilità di ricorrere allo smaltimento in discarica ogni qualvolta non sia possibile dal punto di vista tecnico ed economico eseguire le operazioni di recupero o accedervi a condizioni ragionevoli, anche considerando il rapporto costi/benefici;

3) il comma 5 dello stesso art. 1 consente poi di effettuare la vagliatura del materiale organico spiaggiato anche presso il sito ove si intende conferire la posidonia.

Fatte salve le considerazioni precedentemente svolte in relazione al comma 1, con riferimento al luogo di deposito ove conferire la posidonia, questa disposizione si pone in contrasto con quanto espressamente stabilito dall'art. 183, comma 1, lettera *n*), del TUA, che considera estranea all'attività di gestione esclusivamente l'esecuzione delle operazioni di cernita che sia compiuta presso il «medesimo sito ove gli eventi li hanno depositati»;

4) lo stesso art. 1, al comma 8, esclude dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti, i materiali costituiti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale, che si siano depositati naturalmente sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare, derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse le mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica.

Anche questa disposizione, prevedendo l'esclusione dalla normativa ambientale dei materiali non espressamente previsti dall'art. 185, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo n. 152 del 2006, si pone in contrasto con la normativa statale, e potrebbe altresì comportare l'apertura di una procedura di infrazione comunitaria.

Come si è evidenziato, infatti, i residui di posidonia, al pari di altri materiali spiaggiati, vengono classificati dall'art. 184, comma 2, lettera *d*), del TUA, come rifiuti urbani, in guisa che ad essi si applica la disciplina sui rifiuti anche nelle fasi del trasporto e del successivo invio ad operazioni di recupero (da privilegiare in accordo con i principi



dell'economia circolare) o di smaltimento. Né essi rientrano nelle ipotesi di esclusione di cui all'art. 185, primo comma, lettera *f*), del TUA, che riguarda specificamente il materiale agricolo o forestale derivante dalle pratiche culturali e dalla manutenzione del verde pubblico (e non pure quello giacente, per qualsiasi causa, sulle spiagge).

L'esclusione della posidonia spiaggiata dalla disciplina dei rifiuti può essere ammessa solo se non si concretizza la volontà del disfaccimento, perché la stessa — compatibilmente con la fruizione delle spiagge nel periodo estivo — viene comunque gestita *in loco* come risorsa per la protezione dell'arenile. La circostanza che con il quarto comma la regione abbia vietato lo smaltimento in discarica, non consente invece di escludere *tout-court* dalla disciplina dei rifiuti i materiali e le biomasse vegetali, depositate sulle rive di laghi e fiumi o spiagiate, che non possono essere utilizzate in loco per la protezione degli arenili. La necessità che tali materiali siano avviati ad impianti di riciclo e compostaggio, comporta inevitabilmente la trasformazione della loro natura giuridica da risorsa a rifiuto.

Le suddette difformità dalla legislazione statale di riferimento comportano l'illegittimità costituzionale delle norme regionali qui impugnate, non potendo le regioni invadere le competenze attribuite in via esclusiva allo Stato, come quelle in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Le disposizioni contenute negli articoli 3 e 4 dello statuto di autonomia non attribuiscono alla regione nessuna competenza in materia ambientale; in ogni caso, i profili di tutela ambientale sono assorbenti e prevalenti rispetto ad ogni altra questione che possa incidere su altre materie interferenti, che siano ricomprese nell'ambito delle proprie competenze statutarie.

Secondo i principi più volte affermati da codesta ecc.ma Corte in precedenti giudizi nei confronti della Regione Sardegna, «La conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, alla cura esclusiva dello Stato, e tale titolo competenziale riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di regioni speciali o di province autonome» (Corte costituzionale, 11 maggio 2017, n. 103. Analogamente, Corte costituzionale, 18 luglio 2014, n. 210). In verità, si tratta di una normativa che riflette uno specifico interesse unitario della comunità nazionale e prevale su concorrenti aspetti affidati alle competenze legislative delle autonomie locali.

Si è più volte affermato, al riguardo, che i valori ambientali possono essere considerati «trasversali», perché incidono su materie ed interessi di vario genere, e che spettano comunque «allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr: sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998)» (Corte costituzionale, sentenza 26 luglio 2002, n. 404).

Pertanto, in materia ambientale sussiste uno specifico limite all'esercizio del potere normativo delle Regioni, come codesta Corte costituzionale ha ritenuto con la sentenza del 14 novembre 2007, n. 378, in cui si legge testualmente che: «La potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stato affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e regioni in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, comma secondo, lettera *s*), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di “ambiente” in termini generali e onnicomprensivi».

Per tutte queste ragioni, occorre conclusivamente ritenere che le disposizioni in esame si pongono in contrasto con il parametro costituzionale offerto dal secondo comma, lettera *s*), dell'art. 117 della Costituzione, perché intervengono in una materia — quella della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in cui rientra la disciplina della gestione dei rifiuti (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 249 del 2009) — che è attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato e che esula dalle potestà legislative affidate alla Regione Sardegna dagli articoli 3 e 4 dello statuto di autonomia (*ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 54 del 2012, numeri 244 e 33 del 2011; numeri 331 e 278 del 2010; numeri 61 e n. 10 del 2009), pur restando ferma la competenza della stessa regione nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, numeri 225 e 164 del 2009 e n. 437 del 2008). In sostanza, la disciplina statale, «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» (sentenza n. 249 del 2009), con la conseguenza che, «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 (sentenze n. 378 del 2007, n. 62 del 2008, n. 314 del 2009, n. 58 del 2015)» (Corte costituzionale, 23 luglio 2015, n. 180).

P. Q. M.

Per questi motivi il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni «Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 1, commi 1, 4, 5 e 8, della legge Regione Sardegna, del 21 febbraio 2020, n. 1, pubblicata nel B.U.R. n. 9 del 27 febbraio



2020, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, in riferimento agli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3 del 1948 (statuto speciale per la Sardegna), per contrasto con gli articoli 180-bis, comma 1-bis, 182, 183, comma 1, lettera n) e lettera bb), 184, comma, 2, lettera d), 185 e 193, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dell'art. 39, comma 11, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205.

Si producono:

- 1) copia della legge regionale impugnata;
- 2) copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 20 aprile 2020 recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 21 aprile 2020

L'Avvocato dello Stato: GUIDA

20C00119

N. 45

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

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Piani di abbattimento autorizzati per il controllo della fauna selvatica - Individuazione, tra le persone abilitate all'attività di realizzazione dei piani di abbattimento, dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi o di loro delegati.

– Legge della Regione autonoma Sardegna 27 febbraio 2020, n. 5 (Modifiche all'articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1998 in materia di piani di abbattimento), art. 1, comma 1, lettera a).

Ricorso *ex art.* 127, comma 1, Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri - (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 - (telex n. 06.96.51.40.00 - indirizzo pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 24 aprile 2020 ricorrente;

Contro la Regione autonoma Sardegna, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, intimata per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge Regione Sardegna del 27 febbraio 2020, n. 5, pubblicata nel BUR n. 10 del 5 marzo 2020, recante «Modifiche all'art. 6 della legge regionale n. 23 del 1998 in materia di piani di abbattimento» per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), Costituzione, in relazione all'art. 3 dello statuto della Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in riferimento all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992.

Con propria legge del 27 febbraio 2020, n. 5, la Regione Sardegna ha modificato la disciplina prevista dall'art. 6 della legge regionale n. 23 del 1998, in materia di piani di abbattimento della fauna selvatica. In particolare, l'art. 1 della predetta legge, recante «Modifiche all'art. 6 della legge regionale n. 23 del 1998 (Cattura e abbattimento autorizzati)» dispone che:

«1. All'art. 6 della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), sono apportate le seguenti modifiche:

a) la lettera f) del comma 1 è così sostituita:

«f) predisporre piani di abbattimento, qualora sia verificata l'inefficacia dei predetti metodi, la cui attuazione deve essere affidata alle province e alla Città metropolitana di Cagliari, che si avvalgono dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi o di loro delegati, espressamente individuati a tal fine. Tutti i soggetti che svolgono l'attività di abbattimento, oltre a essere muniti della licenza di porto di fucile per uso caccia e dell'autorizzazione per l'esercizio venatorio, devono aver partecipato a corsi di formazione specifici per il controllo della fauna selvatica e aver superato i relativi esami. Al Corpo forestale e di vigilanza ambientale è riservato il controllo delle fasi esecutive»;

b) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

«1-bis. Nel caso di grave ritardo o omissione da parte degli enti preposti all'attuazione dei piani di abbattimento di cui al comma 1, lettera f), si applica la procedura di potere sostitutivo di cui all'art. 9 della legge regionale 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali)».



La predetta norma appare costituzionalmente illegittima, nella parte meglio specificata nel seguente motivo di diritto, in quanto eccede dalla competenza statutaria della regione e contrasta con la legislazione emanata dallo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Il Presidente del Consiglio dei ministri propone, pertanto ricorso, affidato al seguente motivo di

DIRITTO

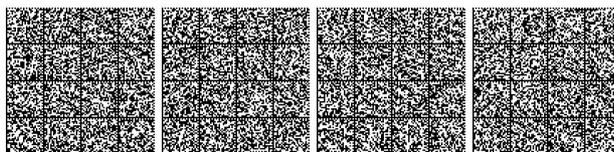
Incostituzionalità dell'art. 1, lettera a), della legge regionale Sardegna n. 5 del 27 febbraio 2020, per violazione dell'art. 3, comma 1, dello statuto speciale di autonomia, approvato con legge costituzionale n. 3 del 1948, e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in riferimento all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992.

La legge regionale in esame, che detta modifiche all'art. 6 della legge regionale n. 23 del 1998 in materia di piani di abbattimento di fauna selvatica, contiene disposizioni che, eccedendo dalle competenze statutarie riconosciute alla Regione Sardegna dallo statuto speciale di autonomia, contrastano con gli *standard* di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema stabiliti dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Nell'ordinamento nazionale la normativa in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio è contenuta nella legge quadro dell'11 febbraio 1992, n. 157, concernente «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio». Secondo la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale la disciplina prevista dalla predetta legge rientra nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, e contiene il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale (*cf.* Corte costituzionale, n. 233/2010). Ed invero, «spetta allo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, stabilire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela» (*ex plurimis*, sentenze n. 303 del 2103; nn. 278, 116 e 106 del 2012).

A questa normativa appartengono in particolare le disposizioni sui piani di abbattimento (come estrema *ratio*) della fauna nociva (Corte costituzionale, n. 302/2005). Per le zone diverse dalle aree protette, disciplinate dalla legge n. 394 del 1991], l'art. 19, comma 2, della suddetta legge n. 157 del 1992, attribuisce alle regioni il controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. La norma stabilisce che tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (oggi ISPRA). Essa dispone inoltre che: «Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento, [che]... devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio». Per le aree protette nazionali, invece, l'art. 22, sesto comma, della legge n. 394 del 1991, come modificato dall'art. 2, comma 33, della legge 9 dicembre 1998, n. 426, stabilisce che i controlli devono essere attuati esclusivamente dal personale dipendente dall'ente gestore o da persone da esso autorizzate scelte «con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco». Nella formulazione antecedente alla riforma introdotta dalla norma qui impugnata, la normativa della Regione Sardegna si poneva in armonia con la legislazione statale di cui all'art. 19 della legge n. 157/1992. L'art. 6, comma 1, lettera f) della legge regionale n. 23 del 1998, prevedeva, infatti, che l'assessore regionale della difesa dell'ambiente, avvalendosi dell'Istituto regionale per la fauna selvatica e sentito il parere del Comitato regionale faunistico, poteva «predisporre piani di abbattimento, qualora sia verificata l'inefficacia dei predetti metodi, la cui attuazione deve essere affidata al personale del Corpo forestale e di vigilanza ambientale che potrà altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi purché muniti di licenza e dell'autorizzazione per l'esercizio venatorio».

Quindi, secondo la normativa pregressa, nella Regione Sardegna l'unico personale che poteva essere utilizzato per il controllo del patrimonio faunistico era quello previsto dall'art. 19 della legge n. 157/1992, ovvero il personale del Corpo forestale e di vigilanza ambientale, che poteva altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi. Con l'art. 1, lettera a), della legge regionale Sardegna n. 5/2020, che qui si impugna, il legislatore regionale ha modificato tale normativa ed ha inserito tra il personale da poter utilizzare sull'intero territorio regionale, in aggiunta ai proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, i loro delegati, espressamente individuati a tal fine.



La novella legislativa si pone in contrasto con la citata disciplina statale. Essa consente di avvalersi in ogni caso di «delegati» dei proprietari e dei conduttori dei fondi interessati, così alterando le previsioni della normativa nazionale che, come si è già rappresentato, consente in via generale l'intervento dei soli proprietari o conduttori dei fondi interessati, purché muniti di licenza venatoria.

Risultano quindi manifestamente violati i già citati principi costituzionali, secondo cui il controllo della fauna è sottoposto al rispetto di rigorose disposizioni statali, non derogabili dal legislatore regionale.

Invero, la disciplina del controllo venatorio, contenuta nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 - qualificabile, secondo giurisprudenza costituzionale, come norma fondamentale di riforma economico-sociale - fornisce un'elencazione dei soggetti ad esso deputati, definita da codesta Corte tassativa, oltre che vincolante per le regioni, in quanto espressione della competenza esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; in guisa che una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tale tutela (Corte costituzionale, nn. 139/2017, 217/2018 e 44/2019).

Non conduce a diverse conseguenze la circostanza che l'art. 3, comma 1, lettera *i*), dello statuto speciale di autonomia attribuisce alla Regione Sardegna la competenza legislativa esclusiva in materia di caccia. La suddetta disposizione primaria statale non attiene, infatti, alla caccia, poiché disciplina un'attività - il controllo faunistico - che non è svolta per fini venatori, ma «a fini di tutela dell'ecosistema» (Corte costituzionale, n. 392 del 2005). Ciò è dimostrato dal fatto che il ricorso all'abbattimento faunistico è preso in considerazione dalla norma statale solo come *extrema ratio*, dopo che i metodi ecologici non sono risultati efficaci. Dunque, l'art. 19 della legge n. 157 del 1992, nella parte in cui ha previsto un elenco tassativo di soggetti autorizzati al controllo venatorio in cui non sono compresi i cacciatori che non siano proprietari o conduttori dei fondi interessati dai piani medesimi, mira ad «evitare che la tutela degli interessi (sanitari, di selezione biologica, di protezione delle produzioni zootecniche, ecc.) perseguiti trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive» (Corte costituzionale, n. 392/2005), in linea con la più rigorosa normativa europea in tema di protezione delle specie selvatiche (direttiva 74/409/CEE del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici).

Pertanto, la norma della Regione Sardegna, nella parte in cui, attraverso la modifica apportata all'art. 6, comma 1, lettera *f*), della legge regionale n. 23 del 1998, estende ai cacciatori il novero dei soggetti autorizzati al controllo faunistico, viola la sfera di competenza statale, alterando, altresì, il contemperamento di interessi delineato dal legislatore nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che, nella parte in cui disciplina i poteri regionali di controllo faunistico, realizza uno *standard* minimo uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rappresentando un limite invalicabile anche per l'autonomia regionale (Corte costituzionale, n. 44/2012). Essa, quindi, eccede dalle competenze statutarie, in violazione del citato art. 3 dello statuto di autonomia, e si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, poiché riduce *in peius* il livello di tutela della fauna selvatica stabilito dalla legislazione nazionale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni:

«Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 1, lettera a), della legge Regione Sardegna del 27 febbraio 2020, n. 5, per violazione dell'art. 3, comma 1, dello statuto speciale di autonomia (legge costituzionale n. 3/1948) e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in riferimento all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992».

Si producono:

1. copia della legge regionale impugnata;
2. copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 24 aprile 2020 recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 27 aprile 2020

L'Avvocato dello Stato: GUIDA



N. 42

Ordinanza del 19 novembre 2019 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Kessler Giovanni c/ Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Dogane e dei monopoli.

Amministrazione pubblica - Incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 3 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 - Cessazione dall'incarico decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo - Applicazione anche ai direttori delle Agenzie, incluse le Agenzie fiscali.

- Decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, art. 2, comma 160.

TRIBUNALE DI ROMA

QUARTA SEZIONE LAVORO

Nella causa iscritta al n. 7094 R.G. anno 2019, promosso da:

Giovanni Kessler - avv.ti Luisa Torchia e Carlo Zoli - ricorrente;

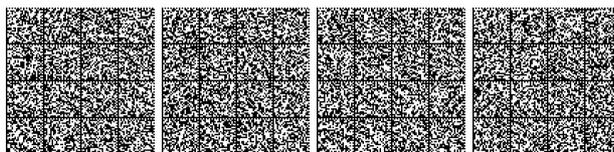
Contro Ministero dell'economia e delle Finanze e Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato - resistenti.

Ad esito dell'udienza del giorno 6 novembre 2019 ha pronunciato la seguente ordinanza.

Si è rivolto a questo giudice il dott. Giovanni Kessler esponendo i seguenti fatti a fondamento della propria domanda: nell'anno 2017 è stato nominato, dal Governo presieduto dall'on. Paolo Gentiloni, Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e quindi, nell'ottobre dello stesso anno, ha lasciato il ruolo di Direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta all'antifrode (OLAF) che aveva ricoperto, ad esito di procedura selettiva, dal 14 febbraio 2011; il giorno 16 ottobre 2017 ha concluso contratto con il Ministero dell'economia e delle finanze nel quale, dato atto dell'accettazione dell'incarico di Direttore dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli (di seguito: Agenzia) per la durata di tre anni e con decorrenza dal 16 ottobre 2017 (art. 1), nel quale, per quanto in questo giudizio direttamente interessa, le parti hanno convenuto all'art. 5, comma 3 che il contratto potesse essere risolto consensualmente «su iniziativa del Ministro e dietro corresponsione di una indennità pari al trattamento economico complessivo lordo riferito a due annualità» oppure su iniziativa dello stesso ricorrente, in questo caso nel rispetto del periodo di preavviso di quattro mesi e con facoltà del Ministro di far conoscere le proprie determinazioni entro trenta giorni dalla scadenza di questo periodo.

Ha proseguito affermando che il giorno 8 agosto 2018 alle ore 20,30 era stato diffuso il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri in cui tra l'altro si afferma che nella riunione il Consiglio «ha deliberato ... su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze Giovanni Tria, l'avvio della procedura per la nomina (...) del dott. Benedetto Mineo nell'incarico di direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli»; ha aggiunto che nelle ore immediatamente successive il Vice Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro dello Sviluppo Economico e del Lavoro on.le Luigi Di Maio aveva rilasciato dichiarazioni, riprese dalle agenzie di stampa, del seguente tenore «Spoil system. A capo di due di tre di queste Agenzie c'erano un ex parlamentare Pd e un ex sindaco del Pd, persone che sono state messe lì con il solito metodo di chi veniva trombato in politica e prendeva un posto del genere. Abbiamo azzerato questi vertici».

Ha concluso la ricostruzione dei fatti aggiungendo che nessuna comunicazione ufficiale gli era pervenuta dall'Agenzia, che l'ultima busta paga ricevuta era stata quella dell'agosto 2018 e che dal mese successivo ogni corrispettivo economico era cessato, che il successivo 12 settembre 2018 risultava essere stato nominato al suo posto il dott. Benedetto Mineo, che aveva inviato al Ministro dell'economia e delle finanze prof. Giovanni Tria una lettera in data 30 ottobre 2017 nella quale aveva chiesto la corresponsione dell'indennità prevista dall'art. 5, comma 3 del contratto, facendo comunque offerta della propria prestazione lavorativa e contestando l'illegittimità della rimozione di fatto dall'incarico determinata da «evidenti ragioni di discriminazione politica», che la sua lettera non aveva avuto alcun riscontro ma il successivo 31 dicembre 2018 il Ministro dell'Economia e delle Finanze gli aveva comunicato



che «in base agli elementi raccolti dall'Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV) in sede di valutazione finale dei risultati conseguiti nell'esercizio 2017 e in ragione del periodo di copertura dell'incarico, comunico alla S. V. l'attribuzione del massimo punteggio ritenendo, in particolare, quanto alle competenze organizzative di poter assegnare 25 punti».

Il dott. Kessler ha quindi proposto in questo giudizio in via principale domanda di condanna dell'amministrazione convenuta al pagamento della somma di euro 480.000,00 lordi, oltre accessori di legge, come importo dovuto per l'indennità prevista dall'art. 5, comma 3 del contratto individuale di lavoro concluso il 30 ottobre 2017, sul presupposto che la decisione del Consiglio dei Ministri di procedere alla nomina di altro soggetto per l'incarico da lui ricoperto sino all'agosto 2018 e le successive dichiarazioni rilasciate dal Vice Presidente del Consiglio a commento di quella decisione integrino la condizione che la disposizione contrattuale del comma 3, dell'art. 5 esprime come ipotesi di risoluzione consensuale «su iniziativa del Ministro».

Solo in via subordinata ha sostenuto che, se non fosse applicabile dell'art. 5, comma 3 del contratto individuale, si dovrebbero trarre due conseguenze alternative, espone dal ricorrente in ordine di priorità: prima di tutto sarebbe nullo per discriminatorietà politica e per vizio di forma il recesso operato di fatto dall'amministrazione e per l'effetto sarebbero dovute quindi tutte le retribuzioni maturate dal settembre 2018; in secondo luogo allo stesso esito si dovrebbe pervenire in ragione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 160, decreto-legge 3 ottobre 2016, convertito con modificazioni con legge 24 novembre 2006, n. 286, per violazione degli articoli 3, 97 e 98 Cost., nonché dei principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e ragionevolezza.

Infine ha formulato ulteriore domanda per il risarcimento dei danni non patrimoniali subiti, nella specie del danno morale soggettivo, in conseguenza delle dichiarazioni diffuse dall'on. Di Maio riportate in precedenza, per cui ha chiesto la condanna delle amministrazioni convenute al pagamento della somma di euro 100.000,00 determinata in via equitativa.

Nel costituirsi in giudizio con unica memoria depositata il 21 giugno 2019 il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, attraverso l'Avvocatura dello Stato, hanno prospettato una ricostruzione delle ragioni di diritto che avevano determinato la cessazione dell'incarico del ricorrente affatto diversa: hanno premesso che il decreto del 6 ottobre 2017 con il quale era stato nominato il ricorrente, espressamente richiamato dal contratto individuale di lavoro, conteneva un esplicito riferimento sia all'art. 18, comma 8 del decreto legislativo n. 165 del 2001 che regola l'eventualità della cessazione automatica dell'incarico, sia all'art. 2, comma 160 del decreto-legge n. 262/2006, convertito nella legge n. 286 del 2006; che in ogni caso queste disposizioni, per il loro carattere inderogabile, sarebbero state egualmente applicabili alla fattispecie in esame anche quando le parti non le avessero contrattualmente richiamate; che in applicazione di queste disposizioni si era verificata la decadenza *ex lege* dall'incarico «direttamente correlata alla natura fiduciaria dei rapporti tra organo politico e dirigenza apicale e (che), nel contempo, escludendo qualsiasi profilo di discrezionalità, assicura l'imparzialità dello svolgimento delle funzioni».

Ha precisato che la cessazione automatica dalle funzioni nel caso del ricorrente si sarebbe verificata il 5 settembre 2018, dal momento che a quella data sarebbe interamente trascorso il periodo di novanta giorni dal voto di fiducia al nuovo governo, ottenuto dalla Camera dei Deputati il 6 giugno precedente, in attuazione di quanto disposto dall'art. 19, comma 8 del decreto legislativo n. 165 del 2001, come richiamato dall'art. 2, comma 160 decreto-legge 3 ottobre 2006 n. 262 con il quale la decadenza *ex lege* è stata prevista anche nel caso dei direttori delle agenzie fiscali.

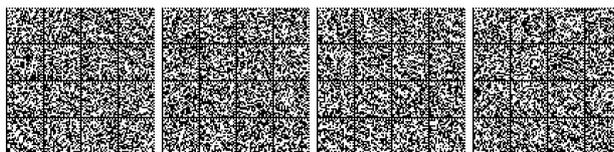
In riferimento alla questione di legittimità costituzionale di questa disposizione, che parte ricorrente ha proposto in via subordinata, l'Avvocatura dello Stato ha affermato che si tratterebbe di questione infondata in quanto «sussiste un legame istituzionale diretto che richiede, necessariamente, coesione politica» tra il Ministro e la figura del Direttore dell'Agenzia.

Nel corso del giudizio, tralasciando qui le questioni strettamente attinenti la domanda risarcitoria per il danno morale soggettivo che non assumono diretta inferenza sulla questione in oggetto, è stata fissata udienza per consentire alle parti di discutere la prospettata questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 160 del decreto-legge n. 262/2006, convertito nella legge n. 286 del 2006.

Ad esito dell'udienza del 6 novembre 2019 è stata riservata la decisione.

Osserva al riguardo questo Giudice quanto segue.

La questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame assume rilevanza in questo giudizio non essendo possibile pervenire ad una decisione se non facendo applicazione della disposizione in questione.



È opportuno, per una compiuta ricostruzione della fattispecie, riportare di seguito il testo dell'art. 5 del contratto concluso tra le parti:

1. Il presente contratto si intende automaticamente risolto in caso di nomina di un commissario straordinario ai sensi del comma 1, dell'art. 69 del decreto legislativo n. 300 del 1999;

2. Il presente contratto si intende altresì automaticamente risolto in caso di nomina o destinazione del dott. Giovanni Kessler ad altro incarico dallo stesso accettato;

3. Il presente contratto può essere consensualmente risolto:

su iniziativa del Ministro e dietro corresponsione di una indennità pari al trattamento complessivo lordo riferito a due annualità;

su iniziativa del dott. Giovanni Kessler, con preavviso di mesi quattro. In questo caso il Ministro fa conoscere le proprie determinazioni almeno trenta giorni prima della scadenza del preavviso.

Non è infatti accoglibile — ad avviso di questo giudice per una duplice ragione — la tesi che il ricorrente ha prospettato in via principale, laddove ha sostenuto la condanna dell'amministrazione al pagamento della somma di euro 480.000,00 in attuazione dell'art. 5, comma 3 del contratto.

Prima di tutto perché il tenore letterale della disposizione contrattuale presuppone in ogni caso il carattere consensuale della risoluzione cui le parti pervengano nel caso di «iniziativa del Ministro»; si tratta di condizioni che in questo caso non possono dirsi avverate, sia perché nessun atto di provenienza del Ministro, tale da assumere appunto da essere qualificabile come «iniziativa», risulta esser mai stato compiuto, come desumibile dal fatto che lo stesso ricorrente si limita ad indicare un comportamento di fatto posto in essere dall'organo politico e dal vertice dell'amministrazione convenuta; sia perché non si può comunque ritenere che lo stesso ricorrente abbia prestato alcun consenso a fronte di questa condotta, non potendo intendersi come tale la richiesta da lui formulata con la lettera indirizzata al prof. Giovanni Tria in data 30 ottobre 2017, non a caso contenente anche l'affermazione secondo cui il recesso sarebbe nullo perché non adottato con provvedimento scritto e comunque discriminatorio per ragioni politiche.

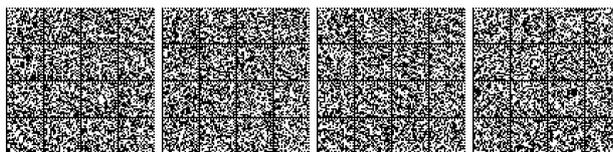
In secondo luogo, perché comunque l'ipotesi di decadenza *ex lege* dell'incarico, con quanto ne consegue per quanto attiene la conclusione del rapporto di lavoro, viene ad operare come distinta causa di conclusione del rapporto, tale quindi, proprio perché autonoma e diversa da quella pattuita dalle parti, da rendere inoperante, se produttiva di effetti, la previsione dell'art. 5, comma 3, con la conseguenza che, se legittima questa causa, verrebbero a perdere di fondatezza tutte le domande che il ricorrente ha formulato in giudizio, quanto meno quelle diverse dall'azione risarcitoria per il lamentato danno morale soggettivo.

Queste ultime osservazioni sono estensibili anche all'altra domanda che il ricorrente ha formulato in via ulteriormente subordinata: la nullità della risoluzione del contratto per asserita discriminatorietà politica presuppone che non altre ragioni abbiano motivato la conclusione del contratto di lavoro, mentre invece, secondo la tesi dei convenuti, il rapporto sarebbe cessato automaticamente *ex lege*, quindi senza che si rendesse necessaria alcuna manifestazione di volontà, neppure implicita, da parte del datore di lavoro pubblico.

Se non vi fosse stata da parte delle amministrazioni, come sostengono le parti convenute, alcuna manifestazione di volontà nel recesso dal rapporto, neppure sarebbe possibile ascrivere questa conclusione ad intenzioni discriminatorie per ragioni politiche.

Per queste ragioni non è altrimenti decidibile la controversia se non facendo applicazione della disposizione espressa dall'art. 2, comma 160, decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 invocato dalla parte resistente a sostegno della legittimità della propria condotta.

Da ultimo, sempre sul presupposto della rilevanza, occorre anche considerare una questione ulteriore: tenuto conto che il rapporto di lavoro oggetto della controversia ha avuto inizio il giorno 30 ottobre 2017 e la durata che le parti hanno pattuito è triennale, riveste tuttora attualità la questione se esaminata alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza di legittimità, da considerarsi diritto vivente per la continuità con cui sono ribaditi, secondo i quali «le pronunce di accoglimento del giudice delle leggi — dichiarative di illegittimità costituzionale — eliminano la norma con effetto *ex tunc*, con la conseguenza che essa non è più applicabile, indipendentemente dalla circostanza che la fattispecie sia sorta in epoca anteriore alla pubblicazione della decisione, perché l'illegittimità costituzionale ha per presupposto l'invalidità originaria della legge — sia essa di natura sostanziale, procedimentale o processuale — per contrasto con un precetto costituzionale, fermo restando il principio che gli effetti dell'incostituzionalità non si estendono esclusivamente ai rapporti ormai esauriti in modo definitivo» (Cass. n. 294/2014; n. 20100/2015; n. 321/2016; n. 1748/2017; n. 13801/2018).



La durata triennale originariamente prevista per il contratto concluso tra le parti e la stessa pendenza dall'attuale controversia, unitamente alla conseguente proposizione delle domande risarcitorie formulate dalla parte ricorrente, inducono ad escludere che i rapporti che da questo contratto hanno avuto origine possano intendersi esauriti in modo definitivo.

Anche per questa ulteriore ragione la questione risulta rilevante ai fini della decisione.

I dubbi di legittimità costituzionale che il ricorrente ha prospettato nel costituirsi in giudizio risultano anche non manifestamente infondati.

La questione riguarda, come già precisato, l'estensione del meccanismo del cd. *spoils system*, che il legislatore ha disposto con l'art. 2, comma 160 del decreto-legge 3 ottobre 2006 n. 262, ritenendo applicabile anche ai direttori delle Agenzie fiscali, in questo caso al Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la previsione espressa dall'art. 19, comma 8 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Sono proprio i criteri che il giudice delle leggi ha enunciato con riferimento a situazioni comparabili con quella in esame a far ritenere la fondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale della disposizione.

Infatti, ancora di recente, la Corte ha avuto modo di richiamare in questi termini il proprio orientamento:

«I predetti meccanismi di decadenza automatica sono stati da questa Corte ritenuti compatibili con l'art. 97 Cost., esclusivamente ove riferiti ad addetti ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) o a figure apicali, quali quelle contemplate dall'art. 19, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (sentenza n. 34 del 2010).

Relativamente a tali incarichi, causa *et ratio* della relativa normativa e delle conseguenti pronunce confermate della loro legittimità costituzionale, vanno individuate nella necessità per l'organo di vertice di assicurare, *intuitu personae*, una migliore fluidità e correttezza di rapporti con diretti collaboratori quali sono i dirigenti apicali e ovviamente il personale di staff, funzionali allo stesso miglior andamento dell'attività amministrativa.

Per il rimanente personale dirigenziale, i meccanismi di decadenza automatica, o meramente discrezionale, sono stati invece costantemente ritenuti incompatibili con l'art. 97 Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 228 e n. 124 del 2011, n. 224 del 2010, n. 104 e n. 103 del 2007)» (in questi termini al p.4 del Considerato in diritto della sentenza n. 15 del 2017).

Richiamando la propria precedente giurisprudenza, la Corte ha anche affermato che:

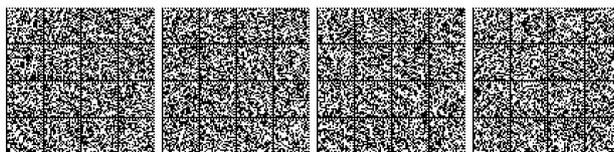
«Nella ricordata sentenza n. 81 del 2010, si è ancora una volta ribadito che la previsione di una anticipata cessazione *ex lege* del rapporto in corso — in assenza di una accertata responsabilità dirigenziale — impedisce che l'attività del dirigente possa espletarsi in conformità al modello di azione della pubblica amministrazione, che misura l'osservanza del canone dell'efficacia e dell'efficienza alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, «nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico, avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato, modulato in ragione della peculiarità della singola posizione dirigenziale e del contesto complessivo in cui la stessa è inserita».

Nella medesima sentenza si è sottolineata l'esigenza di garantire «la presenza di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterni le ragioni — connesse alle pregresse modalità di svolgimento del rapporto anche in relazione agli obiettivi programmati dalla nuova compagine governativa — per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista; dall'altro, al dirigente sia assicurata la possibilità di far valere il diritto di difesa, prospettando i risultati delle proprie prestazioni e delle competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico e individuati, appunto, nel contratto a suo tempo stipulato».

Non sembra che in relazione alla figura del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli possa essere riconosciuta né la posizione di dirigente apicale né l'esistenza di rapporto di diretta collaborazione con l'organo di governo che costituiscono i presupposti positivi necessari perché possano legittimamente operare dispositivi di cessazione automatica dall'incarico secondo i modelli di cd. *spoils system*.

Quanto alla configurazione di una posizione di dirigente apicale, che l'Avvocatura dello Stato ritiene sussistente nel caso in questione, occorre considerare che ai sensi del comma 3, dell'art. 19 del decreto legislativo n. 155 del 2001, come richiamati dal comma 8 della stessa disposizione, sono indicati come tali:

«Gli incarichi di Segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente».



Questa definizione delimita il campo di applicazione del comma 8 dell'art. 19 alla sole figure dei Segretari generali dei ministeri ed ai capi di Dipartimento delle stesse amministrazioni ed altri equivalenti «vale a dire quelli di maggiore coesione con gli organi politici» (in questi termini al p. 9.1. del Considerato in diritto nella sentenza della Corte n. 103 del 2007).

Questa caratteristica di «maggior coesione con, gli organi politici» che giustifica eccezionalmente il sistema cd. di *spoils system* non sembra invece possa essere ravvisata nel caso del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, il che suscita dubbi di legittimità costituzionale in relazione agli articoli 97 e 98 Cost., dell'art. 2, comma 160 del decreto-legge n. 262/2006, convertito nella legge n. 286 del 2006, che invece proprio questa equiparazione ha stabilito.

In primo luogo per la stessa esistenza dell'Agenzia come organismo titolare di personalità giuridica autonoma, come previsto dal comma 1, dell'art. 61 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e dotato di «autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria».

Questa differente collocazione organizzativa segna una netta distinzione tra le «gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente» e la posizione del Direttore dell'Agenzia, con la conseguenza che ogni equiparazione tra il ruolo del Direttore dell'Agenzia e quella delle figure apicali del Ministero avrebbe come effetto inevitabile proprio la mortificazione dell'autonomia dell'Agenzia.

Altro evidente motivo di differenziazione, come sostenuto con argomento condivisibile dal ricorrente, si può rinvenire proprio nello strumento normativamente previsto al fine di assicurare raccordo e coerenza di indirizzi tra il vertice politico rappresentato dal Ministro e l'Agenzia stessa; la questione è trattata all'art. 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, collocato all'interno del Capo II del decreto la «Riforma del Ministero delle Finanze e dell'amministrazione fiscale».

Prevede l'art. 59 che, sulla base del documento di indirizzo elaborato con cadenza annuale dal Ministro e trasmesso al Parlamento, dopo che questo ha approvato il documento di programmazione economico - finanziaria, sia stipulata una «convenzione triennale, con adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario, con la quale vengono fissati:

- a) i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere;
- b) le direttive generali sui criteri della gestione ed i vincoli da rispettare;
- c) le strategie per il miglioramento;
- d) le risorse disponibili;
- e) gli indicatori ed i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione».

Questa complessa procedura rende evidente che il piano delle scelte politiche è tutto ed interamente affidato alla procedura deliberativa che prevede prima di tutto l'approvazione da parte del Parlamento del documento di programmazione economico-finanziaria, quindi l'elaborazione da parte del Ministro del documento di indirizzo che ha cadenza annuale ma copre un periodo almeno triennale.

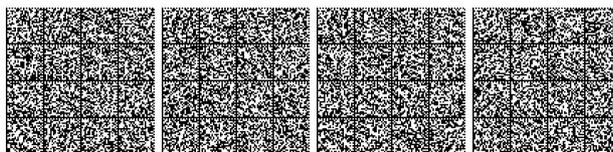
Solo quando questa interlocuzione politica tra l'organo dell'esecutivo e l'assemblea parlamentare si è realizzata ed il conseguente percorso deliberativo si è concluso, solo a quel punto viene stipulata tra Ministro ed Agenzia una convenzione, anche questa per l'arco temporale del triennio e con cadenza di aggiornamento annuale.

Il modello indicato dal legislatore configura una contrattualizzazione del rapporto tra Ministro e Agenzia che vale per un verso a segnare nettamente la distinzione dei ruoli politici da quelli dell'amministrazione, per altro verso, per quanto qui più direttamente interessa, ad escludere che il rapporto tra il Ministro ed il vertice dell'Agenzia sia connotato da fiduciarità e sia riconducibile al rapporto «*intuitu personae*» come prospetta l'Avvocatura dello Stato.

Se si fondasse sulla fiduciarità, non avrebbe ragione d'essere il dispositivo normativo che prevede la convenzione triennale da aggiornare annualmente perché ogni determinazione al riguardo resterebbe appunto affidata, e confinata, nella natura fiduciaria del rapporto.

È vero quindi che non esistono ruoli intermedi tra il Ministro ed il Direttore dell'Agenzia, come l'Avvocatura ha osservato richiamando il principio espresso dalla sentenza, ma questo sembra non significare tanto la fiduciarità del rapporto tra i due soggetti, quanto invece per un verso l'autonomia dell'Agenzia, per altro verso la rilevanza della procedura che si obiettivizza nella conclusione della Convenzione.

Per questa ragione appare condivisibile la tesi del ricorrente laddove afferma che «Il Direttore esercita precipuamente quelle “funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico” (Corte costituzionale, sentenza n. 34 del 2010), proprie della dirigenza pubblica, nei , cui confronti occorre garantire il rispetto del principio di separazione tra politica ed amministrazione».



Per la stessa ragione emergono nette differenze tra la posizione del Direttore dell'Agenda e quella del segretario comunale per il quale, con la recente sentenza di questa Corte n. 23 del 2019, è stato osservato che «Si tratta di competenze che presuppongono anche un ruolo attivo e propositivo del segretario comunale. Esse infatti gli consentono di coadiuvare e supportare sindaco e giunta nella fase preliminare della definizione dell'indirizzo politico-amministrativo e non possono quindi non influenzarla: non già nel senso di indicare o sostenere obiettivi specifici, piuttosto nella direzione di mostrare se quegli obiettivi possono essere legittimamente inclusi fra i risultati che gli organi di direzione politico-amministrativa intendono raggiungere».

Nel caso in esame non sono ravvisabili condizioni analoghe né un ruolo «attivo e propositivo» da parte del Direttore nella definizione dell'indirizzo politico-amministrativo, come ha invece sostenuto anche nella discussione in udienza l'Avvocatura dello Stato, tenuto conto delle puntuali disposizioni espresse dall'art. 59, comma 1 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che non contengono alcuna previsione del genere.

Infine, a confermare i dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 160 del decreto-legge n. 262/2006, convertito nella legge n. 286 del 2006, concorre anche il fatto che al Direttore dell'Agenda sono attribuite consistenti e peculiari funzioni tutte riconducibili alla gestione amministrativa, come è possibile desumere dai criteri a cui occorre attenersi nella selezione del Direttore (art. 67, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 300 del 1999 che si riferisce ad «alta professionalità, di capacità manageriale e di qualificata esperienza nell'esercizio di funzioni attinenti al settore operativo dell'agenzia»), dal contenuto delle funzioni attribuitegli (art. 68, comma 2: « Il direttore sottopone alla valutazione del comitato di gestione le scelte strategiche aziendali e le nomine dei dirigenti responsabili delle strutture di vertice a livello centrale e periferico»), dallo specifico compito di proporre il regolamento di amministrazione (art. 71, comma 3).

Anche questo elemento, concorre a collocare il ruolo del Direttore dell'Agenda nell'ambito delle funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico e rafforza quindi i dubbi sulla violazione degli articoli 97 e 98 Cost. da parte dell'art. 2, comma 160 del decreto-legge n. 262/2006, convertito nella legge n. 286 del 2006, nella parte in cui richiamando il regime giuridico di cui al comma 8, dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001, prevede la cessazione *ex lege* del ruolo di Direttore dell'Agenda decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

In conclusione, sussistono fondate ragioni per ritenere che questa disposizione determini una violazione dei principi di buon andamento e di continuità dell'attività amministrativa e sia tale da compromettere la distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico amministrativo e quelli di gestione, come nel caso in questione è palesemente avvenuto essendosi verificata la decadenza *ex lege* dall'incarico nonostante la valutazione finale dei risultati conseguiti dal ricorrente nell'esercizio 2017 con l'attribuzione del massimo punteggio.

P. Q. M.

Il giudice pronunciando sul ricorso in epigrafe;

visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

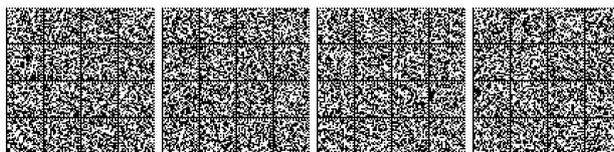
dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 160 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, per ritenuto contrasto con gli articoli 97 e 98 della Costituzione, nella parte in cui prevede l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 anche ai direttori dell'Agenda delle Dogane e dei Monopoli;

sospende il presente giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Roma, 19 novembre 2019

Il Giudice: COTTATELUCCI



N. 43

Ordinanza del 19 novembre 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Consorzio Ecovillage e altri contro il Comune di Marino, Regione Lazio e Parco regionale dell'Appia antica.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Modifica della perimetrazione del Parco regionale dell'Appia Antica - Ampliamento e applicazione delle misure di salvaguardia di cui all'articolo 8, comma 3, della legge regionale n. 29 del 1997 che vietano qualsiasi attività edilizia per zone di rilevante interesse naturalistico, paesaggistico e culturale con inesistente o limitato grado di antropizzazione.

- Legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), art. 7.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE SECONDA QUATER

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6533 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto dal Consorzio Ecovillage, Dea Capital Real Estate Società di Gestione del Risparmio S.p.A., La Mole Due S.r.l., Cristina S.r.l., Futuro Immobil Italia S.r.l., Arcadia 2007 S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Stefano Gattamelata, Raffaele Izzo e Giulio Lais, Giovanni Valeri, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Stefano Gattamelata in Roma, via Monte di Fiore n. 22;

Contro il Comune di Marino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Elisa Scotti, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere dei Mellini n. 24; nei confronti

La Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Elisa Caprio, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

per l'annullamento, per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della deliberazione del Consiglio Comunale di Marino, n. 2 del 28 febbraio 2018, pubblicata sull'Albo pretorio del Comune in data 8 marzo 2018, avente ad oggetto «Protocollo di Intesa Regione Lazio / Comune di Marino, di cui alle D.G.R. n. 123/2011 e D.C.C. 35/2011: sospensione dei suoi effetti sino all'adempimento e/o alla risoluzione con contestuale invio alla Regione Lazio e ai soggetti proponenti ad adempiere a quanto previsto nel medesimo protocollo (...) Print approvato con DGR Lazio n. 16/2013: avvio del procedimento di sospensione dell'efficacia, connesse deleghe e adempimenti»,

di ogni atto ad essa presupposto, conseguente ovvero connesso, ivi in particolare incluso l'eventuale provvedimento di sospensione dell'efficacia del Print «Ecovillage» approvato con D.G.R. n. 16/2013;

della nota emessa a firma del Dirigente Area V - Pianificazione Urbana del Comune di Marino, prot. n. 21917 del 19 aprile 2018, con la quale è stato comunicato ai sensi dell'art. 7, legge n. 241/1990, l'avvio del procedimento di sospensione dell'efficacia del Programma Integrato di intervento in località Divino Amore, «Ecovillage»;

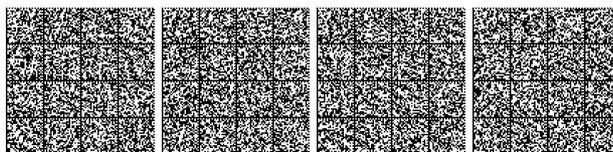
per il risarcimento del danno arrecato al Consorzio ed ai singoli consorziati per effetto della approvazione ed attuazione dei provvedimenti impugnati e per il riconoscimento del diritto all'indennizzo ex art. 2-bis, legge n. 241/1990;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati da Consorzio Ecovillage il 29 ottobre 2018, per l'annullamento, previa concessione delle opportune misure cautelari:

della deliberazione del Consiglio comunale di Marino, n. 23 del 10 agosto 2018, notificata a mezzo P.e.c. in data 21 settembre 2018, avente ad oggetto: «Print approvato con DGR Lazio n. 632/2011, Print approvato con DGR Lazio n. 614/2012, Print approvato con DGR Lazio n. 13/2013: sospensione dell'efficacia»;

di ogni altro atto a detta deliberazione presupposto, conseguente ovvero connesso;

per il risarcimento del danno arrecato alla ricorrente per effetto della approvazione ed attuazione dei provvedimenti impugnati nonché per il riconoscimento del diritto all'indennizzo ex art. 2-bis, legge n. 241/1990.



Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati da Dea Capital Real Estate Società di Gestione del Risparmio S.p.A. il 5 novembre 2018, per l'annullamento, previa concessione delle opportune misure cautelari:

della deliberazione del Consiglio comunale di Marino, n. 23 del 10 agosto 2018, notificata a mezzo P.e.c. in data 21 settembre 2018, avente ad oggetto: «Print approvato con DGR Lazio n. 632/2011, Print approvato con DGR Lazio n. 614/2012, Print approvato con DGR Lazio n. 13/2013: sospensione dell'efficacia»;

di ogni altro atto a detta deliberazione presupposto, conseguente ovvero connesso;

per il risarcimento del danno arrecato alla ricorrente per effetto della approvazione ed attuazione dei provvedimenti impugnati nonché per il riconoscimento del diritto all'indennizzo ex art. 2-bis, legge n. 241/1990.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati da Futuro Immobil Italia S.r.l. il 6 novembre 2018, per l'annullamento, previa adozione di idonea misura cautelare:

della deliberazione del Consiglio Comunale n. 23 del 10 agosto 2018 notificata via Pec in data 21 settembre 2018 ed avente ad oggetto «[...] Print approvato con DGR Lazio 16/2013: sospensione dell'efficacia»;

per il risarcimento del danno arrecato al Consorzio ed ai singoli consorziati per effetto dell'approvazione ed attuazione dei provvedimenti impugnati e per il riconoscimento del diritto all'indennizzo ex art. 2-bis della legge n. 241/1990.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati da Futuro Immobil Italia S.r.l. il 21 gennaio 2019:

della determina prot. n. G14241 dell'8 novembre 2018, comunicata con nota prot. n. 705859 del 9 novembre 2018, con la quale la Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti - Area Valutazione di Impatto Ambientale ha disposto l'archiviazione del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale proposto dal Consorzio Ecovillage;

di ogni altro atto presupposto, conseguente ovvero connesso, e, in particolare, del parere reso dall'Ente Parco Regionale dell'Appia Antica all'Area Valutazione di Impatto Ambientale il 6 novembre 2018 con nota prot. n. 5037 del 5 novembre 2018;

del diniego del permesso di costruire reso dal Comune di Marino il 19 dicembre 2018 e comunicato via Pec in pari data con riferimento alla richiesta di rilascio del permesso di costruire n. 26/2018 avanzata dalle esponenti, nonché del preavviso di diniego del permesso di costruire reso dal Comune di Marino in data 21 novembre 2018;

di ogni altro atto ad esso presupposto, conseguente ovvero connesso;

per l'accertamento della violazione del Protocollo di Intesa del 14 giugno 2011 e della Convenzione urbanistica del 30 luglio 2018;

ed altresì per il risarcimento del danno derivante dalla approvazione ed attuazione di tutti i provvedimenti impugnati nonché per il riconoscimento del diritto all'indennizzo ai sensi degli articoli 2-bis e 21-quinquies della legge n. 241/1990.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati da Dea Capital Real Estate Società di Gestione del Risparmio S.p.A. il 21 gennaio 2019, per l'annullamento:

della determina prot. n. G14240 dell'8 novembre 2018, comunicata a mezzo P.e.c. con nota prot. n. 705859 del 9 novembre 2018, avente ad oggetto: «Procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, ai sensi dell'art. 27-bis, parte II del decreto legislativo n. 15272006 e ss.mm.ii. sul progetto di «Ecovillage - Centro commerciale: nel Comune di Marino (RM), in località Casa Negroni, via del Divino Amore. Proponente società DeA Capital Real Estate S.G.R. S.p.A., già IDEa Fimit S.G.R. S.p.A.; registro elenco progetti VIA: n. 37/2017» con cui la Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti - Area Valutazione di Impatto Ambientale, ha disposto l'archiviazione del menzionato procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale;

di ogni altro atto a detta determina presupposto, conseguente ovvero connesso, ed in particolar modo, del parere reso dall'Ente Parco Regionale dell'Appia Antica, con nota prot. n. 5037/2018 del 5 novembre 2018;

per il risarcimento del danno arrecato alla ricorrente per effetto dei provvedimenti impugnati nonché per il riconoscimento del diritto all'indennizzo ex art. 2-bis ed ex art. 21-quinquies, legge n. 241/1990.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati da Consorzio Ecovillage il 22 gennaio 2019, per l'annullamento:

della determina prot. n. G14241 dell'8 novembre 2018, comunicata a mezzo P.e.c. con nota prot. n. 705859 del 9 novembre 2018, avente ad oggetto: «Procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, ai sensi dell'art. 27-bis, parte II del decreto legislativo n. 15272006 e ss.mm.ii. sul progetto di «Sviluppo di area urbana - Print Ecovillage», nel Comune di Marino (RM), in località Casa Negroni, via del Divino Amore. Proponente Consorzio Ecovillage - Registro elenco progetti VIA: n. 70/2017» con cui la Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti - Area Valutazione di Impatto Ambientale, ha disposto l'archiviazione del menzionato procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale;



nonché di ogni altro atto a detta determina presupposto, conseguente ovvero connesso, ed in particolar modo, del parere reso dall'Ente Parco Regionale dell'Appia Antica, con nota prot. n. 5037/2018 del 5 novembre 2018;

per il risarcimento del danno arrecato alla ricorrente per effetto della approvazione ed attuazione dei provvedimenti impugnati nonché per il riconoscimento del diritto all'indennizzo ex art. 2-bis, ed ex art. 21-quinquies, legge n. 241/1990.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Marino e della Regione Lazio;

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

Visto l'art. 79, comma 1 del codice di procedura amministrativo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 19 luglio 2019 la dott.ssa Emanuela Loria e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

1. Con il ricorso in epigrafe, il Consorzio Ecovillage, Dea Capital Real Estate Società di Gestione del Risparmio S.p.A., La Mole Due S.r.l., Cristina S.r.l., Futuro Immobil Italia S.r.l., Arcadia 2007 S.r.l. hanno impugnato la deliberazione del Consiglio Comunale di Marino, n. 2 del 28 febbraio 2018, pubblicata sull'Albo pretorio del Comune in data 8 marzo 2018, avente ad oggetto «Protocollo di Intesa Regione Lazio / Comune di Marino, di cui alle D.G.R. n. 123/2011 e D.C.C. 35/2011: sospensione dei suoi effetti sino all'adempimento e/o alla risoluzione con contestuale invio alla Regione Lazio e ai soggetti proponenti ad adempiere a quanto previsto nel medesimo protocollo (...) Print approvato con DGR Lazio n. 16/2013: avvio del procedimento di sospensione dell'efficacia, connesse deleghe e adempimenti» nonché la nota a firma del Dirigente Area V - Pianificazione Urbana del Comune di Marino, prot. n. 21917 del 19 aprile 2018, con la quale è stato comunicato ai sensi dell'art. 7, legge n. 241/1990, l'avvio del procedimento di sospensione dell'efficacia del Programma Integrato di intervento in località Divino Amore, «Ecovillage», approvato con D.G.R. n. 16/2013.

2. Con un primo atto di motivi aggiunti, depositato il 29 ottobre 2018, Consorzio Ecovillage ha impugnato la deliberazione del Consiglio Comunale n. 23 del 10 agosto 2018 avente ad oggetto la sospensione di efficacia dei Print approvati con D.G.R. n. 632/2011, n. 614/2012, n. 13/2013.

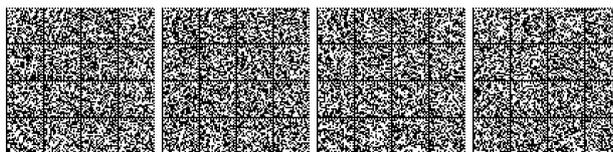
2.1. Con distinto atto di motivi aggiunti, depositato il 5 novembre 2018, la Società DeA Capital Real Estate Società di Gestione del Risparmio S.p.A. ha impugnato la medesima deliberazione del Consiglio Comunale n. 23 del 10 agosto 2018 nella parte in cui ha disposto la sospensione di efficacia del Print approvato con D.G.R. n. 13/2013.

2.2. Con ulteriore distinto atto di motivi aggiunti, depositato il 6 novembre 2018 la Società Futuro Immobil Italia S.r.l. ha impugnato la stessa deliberazione nella parte in cui ha ad oggetto la sospensione di efficacia del Print approvato con D.G.R. n. 16/2013.

3. Con un secondo atto di motivi aggiunti depositato in data 21 gennaio 2019, DeA Capital Real Estate Società di Gestione del Risparmio S.p.A. ha impugnato la determina prot. n. G14240 dell'8 novembre 2018, con la quale la Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti - Area Valutazione di Impatto Ambientale, ha disposto l'archiviazione del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale relativamente al Centro Commerciale.

3.1. Analogamente la Futuro Immobil Italia s.r.l. ha depositato un secondo atto di motivi aggiunti in data 21 gennaio 2019, con il quale ha impugnato la Determina prot. n. G14241 dell'8 novembre 2018, con la quale la Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti - Area Valutazione di Impatto Ambientale ha disposto l'archiviazione del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale proposto dal Consorzio Ecovillage nonché, in particolare, il parere reso dall'Ente Parco Regionale dell'Appia Antica all'Area Valutazione di Impatto Ambientale il 6 novembre 2018 con nota prot. n. 5037 del 5 novembre 2018, il diniego del permesso di costruire reso dal Comune di Marino il 19 dicembre 2018 con riferimento alla richiesta di rilascio del permesso di costruire n. 26/2018, il preavviso di diniego del permesso di costruire reso dal Comune di Marino in data 21 novembre 2018, oltre a ogni altro atto a detta determina presupposto, conseguente ovvero connesso.

3.2. Anche il Consorzio Ecovillage ha depositato un distinto secondo atto di motivi aggiunti in data 22 gennaio 2019, con il quale ha impugnato la determina prot. n. G14241 dell'8 novembre 2018, avente ad oggetto: «Procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, ai sensi dell'art. 27-bis, parte II del decreto legislativo n. 152/2006 e ss.mm.ii. sul progetto di "Sviluppo di area urbana - Print Ecovillage", nel Comune di Marino (RM), in località Casa Negroni, via del Divino Amore. Proponente Consorzio Ecovillage - Registro elenco progetti VIA: n. 70/2017» con cui la Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti - Area Valutazione di Impatto Ambientale, ha disposto l'archiviazione del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale nonché, in particolare, il parere reso dall'Ente Parco Regionale dell'Appia Antica, con nota prot. n. 5037/2018 del 5 novembre 2018 oltre ad ogni ulteriore atto presupposto, conseguente ovvero connesso con quelli citati.



4. Con tutti e tre i secondi atti di motivi aggiunti proposti, le società sopra indicate hanno prospettato dubbi di costituzionalità delle disposizioni dell'art. 7 della legge regionale 22 ottobre 2018 n. 7, pubblicata nel BURL del 23 ottobre 2018, recante «Modifica della perimetrazione del Parco dell'Appia Antica» in relazione agli seguenti articoli della Costituzione art. 3, art. 41, art. 42, comma 3, art. 117, comma 1, lettera s).

Con l'art. 7, dal titolo «Modifica della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica» (norma entrata in vigore dal 24 ottobre 2018) è stato ampliato il Parco regionale dell'Appia Antica inserendovi le seguenti aree: «quella relativa alla Porta San Sebastiano - Centro Storico (per un'estensione di circa 33 ha.); quella relativa al Campo Barbarico - a Tor Fiscale - ed agli Acquedotti (per un'estensione di circa 59 ha.); c) quella relativa a Cornacchiole - Fiornao (124 ha.); quella relativa al Divino Amore - a Falcognana - a Mugilla (per un'estensione di circa 989 ha.)» (Allegato B della legge reg. citata). Il comma 2 ha, inoltre, previsto l'applicazione delle misure di salvaguardia di cui all'art. 8 della L.R. n. 29/1997 relativamente alle zone A.

Con la domanda volta a far sollevare al Collegio la questione di costituzionalità, la parte ricorrente dubita della conformità a Costituzione della parte della citata legge poiché si tratterebbe di una «legge-provvedimento», la quale comprime in modo irragionevole il diritto di proprietà di soltanto alcuni sottoscrittori di Print (violazione articoli 42 e 3 Cost.), con un sostanziale esproprio senza indennizzo delle loro aree e quindi anche in violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti: «CEDU») e quindi in violazione dell'art. 117 Cost., giacché non sono stati rispettati i vincoli derivanti dall'Ordinamento europeo e dai principi di quello statale; inoltre l'art. 117 sarebbe rilevante anche in relazione alla lettera s) del comma 1 poiché sarebbe stato violato il principio fondamentale posto dal combinato disposto degli articoli 6 ed 11 del decreto legislativo n. 152/2006 che impone l'obbligo della procedura di Valutazione Ambientale Strategica «anteriormente all'approvazione del piano o del programma, ovvero all'avvio della relativa procedura legislativa».

Vi sarebbe, altresì, un contrasto con l'art. 41 della Carta Costituzionale poiché i Print e le loro attuazioni rappresentano un'estrinsicazione dell'attività di impresa delle società istanti che è stata irragionevolmente, e oltre i limiti previsti dalla stessa Costituzione, compressa dalla legge regionale.

5. Il Comune di Marino si è costituito in giudizio e, con plurime memorie, ha contestato le doglianze delle parti ricorrenti, ritenendole infondate, chiedendo il respingimento del ricorso e dei motivi aggiunti.

6. Anche la Regione Lazio si è costituita in giudizio, evidenziando, tra l'altro, come nessuna responsabilità le sia ascrivibile in merito alla richiesta di risarcimento danni formulata dalla parte ricorrente.

7. A seguito della proposizione dei secondi motivi aggiunti si è costituito in giudizio anche l'intimato Parco Regionale dell'Appia Antica allegando apposita relazione, con la quale ha specificamente preso posizione in ordine all'assoggettamento al vincolo paesaggistico delle aree oggetto del Print ai sensi del decreto legislativo n. 42/04, art. 142, comma 1, lett. f), con l'avvenuta approvazione della legge di ampliamento del Parco e ribadendo che il richiamo di parte ricorrente all'art. 17 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano del Parco non si applica perché il comprensorio in questione, che è parte dell'area di ampliamento del Parco, non è stata oggetto del Piano stesso.

8. All'udienza pubblica del 19 luglio 2019, la causa è stata riservata per la decisione (e decisa nella camera di consiglio riconvocata del 1° ottobre 2019).

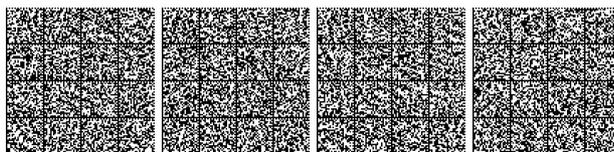
Il Collegio, preliminarmente rispetto alla disamina delle questioni poste con i motivi aggiunti, ha rilevato che le società Cristina S.r.l. e La Mole Due S.r.l. non hanno proposto motivi aggiunti nel presente giudizio, ma hanno instaurato ricorsi autonomi (RR.GG. nn. 7618/2017, 6412/2018; 7064/2018) avverso i provvedimenti emanati nei loro confronti (di sospensione dei relativi Print).

Il Collegio ha pertanto deciso di separare la posizione delle suddette due società rispetto alle altre, definendo, con separata sentenza, la pretesa che esse hanno svolto collettivamente (insieme alle altre società) in sede di ricorso introduttivo.

Le società Cristina S.r.l. e La Mole Due S.r.l. pertanto non sono interessate alla dedotta questione di costituzionalità e non sono più parte del presente giudizio.

9. Ciò posto, esaminati i profili di incostituzionalità prospettati con i secondi motivi aggiunti depositati dal Consorzio Ecovillage, dalle società De Capital Real Estate, Futuro Immobil Italia S.r.l. e Arcadia S.r.l., il Collegio ritiene che la dedotta questione di costituzionalità dell'art. 7 della legge regionale n. 22 ottobre 2018 n. 7 sia rilevante e non manifestamente infondata.

10. In primo luogo, il Collegio ritiene che sussista il requisito della «rilevanza nel giudizio *a quo*».



Infatti, i provvedimenti dei quali parte ricorrente chiede l'annullamento con i secondi atti di motivi aggiunti sono di diretta derivazione e applicazione dell'art. 7 della legge regionale 22 ottobre 2018 n. 7, la cui chiarezza non consente alcuna interpretazione adeguatrice.

Invero, la parte ricorrente prospetta una lettura costituzionalmente orientata della nuova disposizione rispetto alla quale prevarrebbe l'applicazione del Piano di assetto approvato ed esistente in base all'art. 17, comma 2 delle NTA, che dispone che «sono comunque fatte salve nei limiti del PTP 15/12 e del PTP 9/PTPR e nel rispetto delle norme di tutela dei beni di cui al Capo II della L.R. n. 24/98 le previsioni degli strumenti urbanistici attuativi approvati alla data di entrata in vigore del Piano del Parco nonché le previsioni di interventi pubblici e di interesse pubblico contenute negli strumenti urbanistici generali vigenti alla data di approvazione del Piano, ivi comprese quelle relative al soddisfacimento degli standard urbanistici, ricadenti in tutto o in parte all'interno del Parco».

Tuttavia tale interpretazione — smentita anche dal Comune di Marino (pagine da 8 a 11 della propria memoria del 16 giugno 2019) e dal Parco Regionale dell'Appia Antica che la ritiene non sostenibile («L'interpretazione del ricorrente secondo la quale la Normativa di Piano si applicherebbe anche alle aree di ampliamento incluse successivamente e con l.r. n. 7/2018 all'interno del perimetro del Parco non trova alcun riscontro negli atti e in particolare nella documentazione tecnica e amministrativa di riferimento del Piano») nella propria Relazione illustrativa allegata alla costituzione in giudizio — non può essere accolta.

Emerge dalla stessa intitolazione della disposizione in esame («Modifica della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica»), che è la legge stessa a disporre in via immediata la modifica della perimetrazione del Parco, *in malam partem* per le ricorrenti.

Nel sistema delle fonti, sussiste invero una prevalenza delle previsioni della legge Regionale rispetto a quelle del Piano e alle conciate Norme Tecniche di Attuazione, per cui non si può più ritenere, alla luce della disposizione neo introdotta nell'ordinamento regionale, che le aree in questione rientrino ancora nel «Perimetro del Parco», elemento che costituisce il presupposto di applicazione del sopraindicato art. 17, comma 2, delle NTA; tale interpretazione sarebbe possibile nell'ipotesi in cui il legislatore regionale avesse fatto salvi, con apposite norme e quindi in modo espresso, gli strumenti attuativi approvati precedentemente all'introduzione della nuova disciplina relativa al Parco dell'Appia Antica come è avvenuto in altre circostanze (art. 27, comma 3, della legge regionale n. 24/1998), ma ciò non è avvenuto nel caso in questione (nessuna disposizione si rinviene in tal senso), poiché la legge regionale ha ampliato il perimetro del Parco in modo immediato e diretto, andando in tal modo a intercettare proprio l'area oggetto del Print «Divino Amore», in fase di meno avanzata realizzazione rispetto agli altri Programmi integrati (Mugilla, Mazzamagna).

Pertanto, l'interpretazione prospettata dalle ricorrenti non risulta praticabile in presenza di una chiara disposizione della fonte primaria regionale che ha ampliato, intervenendo in *medias res*, il perimetro del Parco, rendendolo in tal modo sottoposto alle misure di salvaguardia di cui alla legge regionale n. 29/1997, così come espressamente sancito dal comma 2 dell'art. 7 («Limitatamente al territorio oggetto di ampliamento non ricompreso nella perimetrazione prevista nel piano, si applicano le misure di salvaguardia di citi all'art. 8 della L.R. n. 29/1997 per le zone A, di cui all'art. 7, comma 4, lettera a), n. 1 della medesima legge regionale.»).

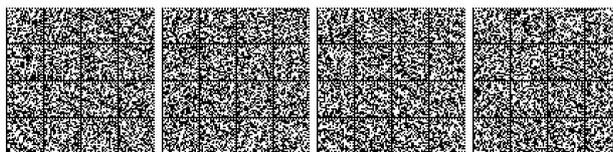
L'art. 8, comma 3, della legge regionale n. 29/1997 vieta nelle zone C, D ed F qualsiasi attività edilizia.

Tale, del resto, è stata l'interpretazione immediatamente fatta propria dall'Amministrazione regionale a mezzo degli atti e provvedimenti impugnati con i secondi atti di motivi aggiunti.

Alla luce delle sopraindicate considerazioni, il Collegio ritiene che la dedotta questione sia indubbiamente rilevante nel giudizio *a quo*, poiché la nuova perimetrazione del Parco dell'Appia Antica, disposta con la contestata norma della legge regionale n. 7/2018 (entrata in vigore quando ancora erano in corso i procedimenti di Valutazione Ambientale Strategica e il rilascio di alcuni permessi di costruire), ha avuto un impatto immediato e ineludibile sui progetti già approvati e sugli impegni già assunti reciprocamente tra le parti costituite, per cui gli stessi atti approvati e impugnati nel giudizio pendente hanno dato mera attuazione a quanto disposto dalla legge regionale.

Ne deriva la sicura rilevanza della questione di legittimità costituzionale in quanto la decisione del presente giudizio non può prescindere dalla valutazione circa la legittimità costituzionale della norma in esame che ha ampliato il perimetro del Parco dell'Appia Antica, includendovi anche le aree di interesse delle ricorrenti, per cui l'eventuale caducazione della disposizione di cui all'art. 7 della legge regionale Lazio 22 ottobre 2018 n. 7, determinerebbe l'illegittimità degli atti amministrativi impugnati nella presente sede con i motivi aggiunti.

11. Sotto il distinto requisito della «non manifesta infondatezza», il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità superi anche questo tipo di vaglio per i profili che si vanno di seguito ad enucleare.



11.1. In via preliminare, si rileva che dubbi di costituzionalità in ordine a vari articoli della legge regionale n. 7/2018 (anche se non l'art. 7) in questione sono già stati sottoposti al vaglio di costituzionalità a mezzo di ricorso in via principale della Presidenza del Consiglio depositato in cancelleria il 28 dicembre 2018 (Reg. ric. n. 87 del 2018 parte 2 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 gennaio 2019 n. 5), per il quale è fissata la pubblica udienza il 20 novembre 2019.

12. Nel merito delle questioni, il Collegio non nutre dubbi in ordine alla ascrivibilità dell'art. 7 della legge regionale del Lazio n. 7/2018 alla categoria della «legge-provvedimento».

12.1. Da una disamina della giurisprudenza costituzionale, è possibile rilevare che sono state così definite quelle leggi che «contengono disposizioni dirette a destinatari determinati» (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero «incidono su un numero determinato e limitato di destinatari» (sentenza n. 94 del 2009), che hanno «contenuto particolare e concreto» (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), «anche in quanto ispirate da particolari esigenze» (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa «della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa» (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008).

12.2. Pur essendo consapevole il Collegio dell'orientamento assunto in linea generale dal Giudice delle Leggi nell'affermare la compatibilità della legge-provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione — poiché nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989) e non sussistono limiti all'attività delle assemblee legislative diversi da quelli formali del procedimento di formazione delle leggi poiché la Costituzione omette di prescrivere il contenuto sostanziale e i caratteri essenziali dei precetti legislativi (Corte cost. 25 maggio 1957, nn. 59 e 60; 16 febbraio 1993 n. 62; 24 febbraio 1995 n. 63; 21 luglio 1995 n. 347) — ritiene tuttavia che vi siano spazi per affermare che, nel caso all'esame, siano stati superati i limiti tracciati dalla stessa Corte per ritenere compatibile con le norme costituzionali e con il principio di ragionevolezza la norma *sub iudice*.

12.3. In primo luogo, nel senso dell'ascrivibilità della disposizione oggetto di scrutinio alla categoria delle leggi-provvedimento depono la platea dei destinatari che è determinata e limitata, considerato che — come sopra anticipato — la disposizione si rivolge esclusivamente ai sottoscrittori del Programma Integrato «Divino Amore», che sono quelli incisi in modo diretto dall'ampliamento del Parco regionale dell'Appia Antica e dalle misure di salvaguardia; in secondo luogo, la norma ha anche un contenuto particolare e concreto poiché presenta sia l'aspetto dell'ampliamento del perimetro del Parco sia quello dell'applicazione immediata delle Misure di salvaguardia «limitatamente al territorio oggetto di ampliamento non ricompreso nella perimetrazione prevista nel piano», per cui, in particolare sotto quest'ultimo profilo, è evidente la sua natura provvedimentale.

13. Quanto al complesso rapporto tra questo tipo di leggi, l'atto amministrativo attuativo e la tutela giurisdizionale, l'approdo a cui la giurisprudenza costituzionale è pervenuta (sent. 16 febbraio 1993 n. 62) è nel senso che il sistema di tutela segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge-provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dalla Corte costituzionale, che ne è il giudice naturale. Non sarebbe quindi possibile per il giudice amministrativo sindacare la legge provvedimento ancorché approvativa di un atto amministrativo.

Tale sistema di tutela, oltre ad essere conforme all'assetto dei controlli disegnato dalla Carta Costituzionale, valorizza, tra l'altro, la pregnanza del sindacato costituzionale in ordine alla ragionevolezza della legge.

14. L'ulteriore aspetto da esaminare è quello relativo al rapporto tra l'approvazione della legge provvedimento e la pendenza del procedimento giurisdizionale avente ad oggetto l'atto amministrativo connesso a quello normativo.

La giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 20 novembre 1995, n. 492) ha, al riguardo, assegnato alla pendenza di una controversia avente ad oggetto un atto amministrativo la valenza di limite specifico all'esercizio della funzione legislativa relativa a leggi in sostituzione di provvedimento (e, in particolare, del provvedimento concretamente *sub iudice*). La portata di tale limite è stata successivamente chiarita dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sezione IV, 20 gennaio - 24 marzo 2004, n. 1559), che ha tendenzialmente rifiutato l'ipotesi più severa, per cui la pendenza di un ricorso giurisdizionale impedirebbe l'approvazione della legge provvedimento, per attestarsi su una linea per cui solo la formazione del giudicato impedirebbe un intervento legislativo contrastante con il *dictum* giurisdizionale.

Tuttavia pure aderendo a questa seconda soluzione, si è osservato che la pendenza di un ricorso, avente ad oggetto proprio il provvedimento amministrativo da approvare con la legge, non si rivela del tutto indifferente ai fini del corretto esercizio della funzione legislativa.



La concreta determinazione volitiva del legislatore in una simile situazione non è, infatti, del tutto libera, lo stesso non potendo ignorare la pendenza del giudizio e le aspettative di giustizia del ricorrente, sicché l'eventuale, comprovata ed esclusiva finalizzazione dell'approvazione della legge alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale con la conseguente privazione per il cittadino della stessa possibilità di tutela giurisdizionale costituisce un evidente indice sintomatico dell'irragionevolezza della legge-provvedimento.

La necessità di vagliare attentamente e entro limiti rigorosi il contenuto della legge provvedimento emanata nelle more di un procedimento giurisdizionale già pendente si impone, tra l'altro, anche al fine di evitare violazioni o elusioni delle disposizioni costituzionali (art. 111 Cost.) e dei principi eurounitari e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (art. 6) in materia di giusto processo e di sindacato sugli atti della Pubblica Amministrazione (art. 113 Cost.).

14.1. Tale ricostruzione del rapporto tra legge-provvedimento e pendenza di un ricorso giurisdizionale viene in evidenza nel caso all'esame, nel quale la legge regionale di ampliamento del Parco e di applicazione delle misure di salvaguardia è entrata in vigore esattamente nella descritta situazione ossia in pendenza di giudizio dinanzi al Giudice Amministrativo.

Ciò implica la conseguenza, sottolineata dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 275/2013), per cui «queste leggi devono soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio (sentenze n. 85 del 2013; in senso conforme sentenze n. 20 del 2012 e n. 2 del 1997), con l'ulteriore precisazione che «tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia [...] la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997)» (sentenza n. 137 del 2009; in senso conforme sentenze n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007)».

15. Occorre pertanto procedere con il sindacato di ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost., da utilizzare anche come criterio per valutare la conformità della disposizione rispetto agli articoli 41, 42, 117, comma 1, lettera s), Costituzione.

Sotto il profilo della irragionevolezza per disparità di trattamento, la questione appare manifestamente fondata se posta a confronto con due situazioni a loro volta diversificate tra loro: quella dei proprietari dei terreni che sono stati inclusi nel perimetro del Parco con provvedimenti anteriori all'entrata in vigore della legge regionale n. 7/2018, poiché per costoro è stata fatta salva la disciplina attuativa già approvata, e quella dei sottoscrittori degli altri Print limitrofi e oggetto di Protocollo d'Intesa del 2011 (Print Mugilla, Print Mezzamagna). Peraltro, poiché vi è una stretta interconnessione tra i piani che fanno parte di un complesso programma urbanistico dell'intero quadrante, interessato da un'articolata pianificazione urbanistica e di sviluppo edilizio, prevedere l'applicazione delle misure di salvaguardia, soltanto per una parte dell'intera area risulta essere misura viepiù sperequata e ciò anche in considerazione del ragionevole affidamento che a seguito della sottoscrizione del Print e della Convenzione urbanistica le parti ricorrenti hanno prestato con riguardo alla realizzazione del Progetto e al rispetto delle pattuizioni da parte di tutti i soggetti coinvolti.

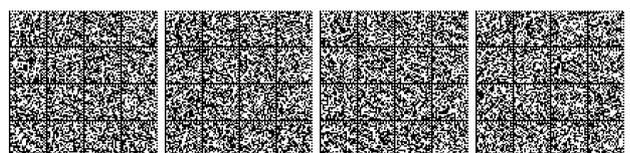
La scelta di operare l'ampliamento con la fonte legislativa presta, tra l'altro, il fianco al rilievo per cui l'innalzamento della disciplina a livello normativo primario ha fatto sì che l'amministrazione sia stata legittimata a non dover rispettare l'onere di motivazione e di istruttoria, emanando provvedimenti che sono meramente vincolati (l'archiviazione della Valutazione d'Impatto Ambientale) e/o attuativi (il preavviso di diniego del permesso di costruire e successivo diniego) del disposto legislativo.

Né appare sufficiente a evitare il difetto di ragionevolezza della scelta legislativa quanto affermato dalla difesa comunale in merito alla circostanza che il Print di Ecovillage non ha oggi «messo una pietra» mentre il programma delle altre due società è in fase esecutiva sia con riferimento alle opere pubbliche che a quelle private (sia pure dopo una faticosa battaglia processuale) poiché se la valutazione regionale circa il pregio dell'area è da intendersi a tutela del paesaggio ritenuto quale valore assoluto e non contemperabile con il diritto di proprietà e con la libertà di iniziativa economica, il Legislatore avrebbe dovuto procedere anche nei riguardi degli altri Print con la loro sottoposizione alle misure di salvaguardia, risultando, invece, la valutazione così operata solo a detrimento della proprietà di alcuni, irrazionale e compiuta in spregio all'art. 3 della Costituzione.

16. Sotto un ulteriore profilo l'art. 7 della legge regionale è sospetto di incostituzionalità rispetto agli articoli 41 e 42 della Carta Costituzionale.

16.1. La parte ricorrente ritiene che la sopravvenuta in edificabilità dei suoli già oggetto di Convenzione tra le parti avrebbe determinato una sostanziale espropriazione dei propri beni, ovvero, più esattamente, ne avrebbe diminuito il loro valore intrinseco come determinato da atti amministrativi e convenzionali che ne hanno cristallizzato i caratteri di pregio.

Si tratterebbe in tal caso di una espropriazione sostanziale contraria al principio fondamentale previsto dall'art. 42, c. 3, Cost., ma anche dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU (con conseguente violazione dell'art. 117 Cost.), secondo cui all'espropriazione per pubblica utilità deve fare obbligatoriamente da corrispettivo una indennità commisurata alla compressione imposta sul diritto del proprietario espropriato.



Nel caso di specie, tale norma di legge interverrebbe non certo su mere aspettative ma su posizioni giuridiche consolidate in capo alla proprietà in forza di plurimi provvedimenti amministrativi di approvazione succedutisi negli anni, di sottoscrizione di una Convenzione urbanistica e di attuazione della medesima, inclusa la cessione al Comune di Marino di vaste aree dedicate ai servizi pubblici ed all'edilizia pubblica; si noti, inoltre, che, anche in relazione alla tempistica, la scelta appare incongrua rispetto al citato art. 3 in combinato disposto con l'art. 41 poiché la legge regionale è intervenuta dopo cinque anni dall'approvazione del Protocollo d'Intesa e dopo due anni dalla sottoscrizione del Print, con il quale è stata anche modificata la precedente destinazione urbanistica dell'area, con una riduzione di volumetrie rispetto alla pregressa situazione; sotto questo profilo l'intervento della disposizione regionale appare anche avere violato l'art. 41 Cost. per essere intervenuto quando l'attività imprenditoriale era già in via di programmazione.

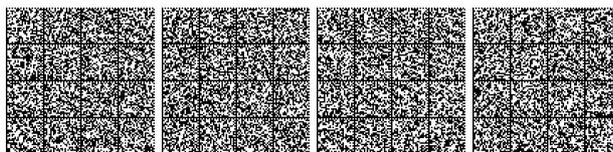
Da qui anche la irragionevole compressione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione.

16.2. In linea generale osserva il Collegio che, anche a seguito dell'integrazione dell'ordinamento interno con quello Eurounitario e del proficuo dialogo tra le Corti sovranazionali (Corte di Giustizia Europea e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo), la lettura dell'art. 42 Cost. si sia evoluta nel senso che l'asservimento della proprietà privata all'espletamento della funzione sociale di cui all'art. 42 Cost. e l'obbligo di adempiere ai doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., non possono frustrare il carattere fondamentale del diritto dominicale, svuotandolo di fatto dei contenuti connessi alle sue potenzialità; analogamente è a dirsi per gli interessi alla tutela ambientale e del paesaggio, di cui è fisiologicamente portatrice la pubblica amministrazione, e in vista dei quali può limitare l'utilizzo della proprietà privata. Nel caso in questione, questi ultimi interessi a tutela del paesaggio e delle bellezze paesistiche si sono palesati, nelle more di un cospicuo contenzioso già pendente, attraverso l'attività legislativa regionale che, a mezzo dell'emanazione di una disposizione in una legge-provvedimento (così qualificabile per quello che si è più sopra scritto), ha di fatto vanificato i programmi edificatori dei soggetti imprenditoriali privati, peraltro già sanciti da progetti e dalla Convenzione Urbanistica approvata con delibera della Giunta regionale n. 16/2013 sottoscritta con la parte pubblica (Comune di Marino) e, sia pure in parte, già avviati nella loro realizzazione, almeno a livello progettuale; varrà notare, in proposito, che la Convenzione in questione ha già implicato la cessione di taluni terreni al Comune con la progettazione delle opere di monitoraggio ambientale, bellico e archeologico e con la richiesta dei titoli abilitativi.

L'ampliamento del perimetro del Parco — si ribadisce, avvenuta in *medias res* nel corso dei contenziosi giurisdizionali già instaurati — ha di fatto sottratto alle possibilità edificatorie le proprietà dei soggetti consorziati per la realizzazione del Print «Divino Amore» senza che la previsione di ampliamento sia stata corroborata da un'adeguata istruttoria né da una alcuna motivazione, che pure una legge provvedimento dovrebbe recare con sé.

Pertanto, il Collegio, pur non ignorando la peraltro risalente giurisprudenza costituzionale che ha affermato che non sono inquadabili negli schemi dell'espropriazione, dei vincoli indennizzabili e dei termini di durata i beni immobili aventi valore paesistico - ambientale, «in virtù della loro localizzazione o della loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge» (sentenze n. 417 del 1995; n. 56 del 1968, da interpretarsi in maniera unitaria con la coeva sentenza n. 55 del 1968, n. 9 del 1973; n. 202 del 1974; n. 245 del 1976; n. 648 del 1988; n. 391 del 1989; n. 344 del 1990), ritiene che, nel caso all'esame, il legislatore regionale abbia travalicato i limiti della non irragionevolezza e della non arbitrarietà (sentenze n. 102 del 2013; n. 344 del 1995; nn. 186 e 185 del 1993; n. 1164 del 1988), poiché l'applicazione delle misure di salvaguardia ha di fatto posto nel nulla le possibilità edificatorie assentite con il Print e con la correlativa Convenzione Urbanistica e quindi ha dequato *ex abrupto*, in modo immotivato rispetto a quanto assunto con le precedenti determinazioni, il valore economico delle proprietà delle ricorrenti, senza che sia stato previsto un ristoro di carattere economico; analogamente, sotto il profilo temporale, si registra una illegittima e irragionevole compressione della proprietà privata poiché non vi è alcuna indicazione sul termine entro il quale dovrà essere approvato il Piano di Assetto del Parco.

Peraltro, è rilevante richiamare la circostanza in punto di fatto per cui la Regione aveva già sottoposto l'area in questione alle misure di salvaguardia correlate alle previsioni urbanistiche della variante generale, per la parte ricompresa nella proposta di ampliamento del Parco dell'Appia Antica segnalandole come «Aree a destinazione sospesa», ma aveva poi eliminato tale sospensione a seguito della mancata approvazione da parte del Consiglio Regionale del Piano di Assetto. La circostanza per cui la Regione avesse già sottoposto a misure di sospensione di qualsiasi attività le aree ricomprese nel Print Ecovillage nel 2005, senza poi inserirle nel termine dei cinque anni, ai sensi della legge regionale n. 29/1997, all'interno del perimetro del Parco, e imponga di nuovo tali misure con la legge regionale del 2008 qui impugnata, costituisce elemento che corrobora l'argomento della irragionevolezza della scelta del legislatore regionale.



17. È altresì evidente la violazione dell'art. 41 Cost. giacché le attività connesse alla realizzazione del Print e concordate nella Convenzione urbanistica avrebbero dovuto essere compiute nell'esercizio dell'attività di impresa, per cui l'applicazione delle misure di salvaguardia, nell'implicare l'inibizione di qualsiasi attività edilizia per un arco temporale non prevedibile, e quindi un depauperamento e uno svuotamento rilevante sotto il profilo economico del diritto di proprietà dei proprietari delle aree in questione, determina anche una lesione del principio di libertà dell'iniziativa economica privata.

18. Sotto un ulteriore aspetto la questione di legittimità costituzionale deve essere sollevata per la violazione dell'art. 117 Cost. considerato anche nel suo complesso, sotto il profilo del mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (per quanto sopra rilevato con riferimento al diritto a un equo processo e al diritto di proprietà) e dai principi fondamentali di quello statale, sia per l'intrinseca alterazione della potestà legislativa — per definizione di interesse generale — a favore di valutazioni funzionali ad interessi peculiari e sottostanti degli enti regionale e comunale coinvolti.

18.1. Viene in rilievo, in particolare, la fondatezza del profilo della violazione della lettera s), dell'art. 117, comma 1, laddove la materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è assegnata alla competenza legislativa dello Stato, che ha disciplinato la valutazione ambientale strategica agli articoli 6 e 11 del decreto legislativo n. 152/2006, e prevede che la procedura di Valutazione Ambientale Strategica sia avviata dall'autorità procedente contestualmente al processo di formazione del piano o programma ovvero all'avvio della relativa procedura legislativa, e comunque durante la fase di predisposizione dello stesso. Essa è preordinata a garantire che gli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione di detti piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione.

Nel caso all'esame, il Legislatore regionale ha proceduto a modificare il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica in tal modo ledendo le prerogative statuali in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali in assenza di avvio della valutazione ambientale strategica prescritta ai sensi della legislazione statale; infatti, pur mancando l'approvazione del piano delle aree naturali protette previsto dall'art. 7 della legge regionale n. 29/1997, funzionale all'ampliamento di tali aree, l'ampliamento del perimetro del Parco dell'Appia Antica avrebbe dovuto essere preceduto da un'apposita valutazione ambientale.

Di qui la violazione delle prerogative statuali di cui alla richiamata lettera s), dell'art. 117, comma 1 Cost.

18.2. Invero il tema sopra richiamato delle misure di salvaguardia e della loro durata e indennizzabilità si interseca con quello del riparto costituzionale delle competenze legislative in ordine all'urbanistica e all'edilizia, le quali devono essere ricondotte alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., materia di legislazione concorrente in cui lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio (ordinanza n. 314 del 2012; sentenza n. 309 del 2011, sentenze n. 362 e n. 303 del 2003).

Sotto questo profilo il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale n. 7 del 22 ottobre 2018 anche in relazione allo sconfinamento che il legislatore regionale ha operato nell'ambito riservato alla competenza statale e in particolare in relazione ai principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di attività edilizia e all'art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (riconosciuta, tra le altre, dalla sentenza n. 102 del 22 maggio 2013 come norma statale di principio in materia di governo del territorio), differendo sotto il profilo temporale lo *ius aedificandi*, per un numero di anni superiore a quello fissato dalla legislazione statale per quanto si è scritto al punto 16.2. in merito alle complesse e articolate vicende, nel caso di specie, delle misure di salvaguardia.

19. Deve, quindi, essere dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la descritta questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale Lazio 22 ottobre 2018 n. 7, pubblicata nel B.U. Lazio 23 ottobre 2018, n. 86, per violazione degli articoli 3, 41, 42, 117 della Costituzione.

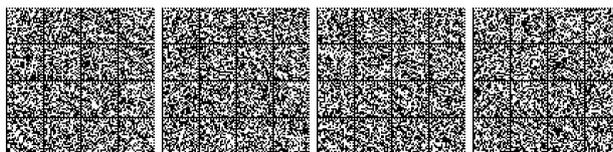
Il presente giudizio va quindi sospeso con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa:

all'art. 7 della legge regionale Lazio 22 ottobre 2018 n. 7, pubblicata nel B.U. Lazio 23 ottobre 2018, n. 86, per violazione degli articoli 3, 41, 42, 117 della Costituzione;

sospende il giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;



dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;
manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso, in Roma, nelle camere di consiglio dei giorni 19 luglio 2019 e 1° ottobre 2019, con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente;
Francesco Arzillo, consigliere;
Emanuela Loria, consigliere, estensore.

Il Presidente: PASANISI

L'estensore: LORIA

20C00082

N. 44

Ordinanza del 10 dicembre 2019 del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sul ricorso proposto da Siragò Francesco contro la Soprintendenza per i beni culturali ed ambientali di Messina e l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana.

Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005 - Autorizzazioni di opere in zone soggette a vincoli - Rilascio o diniego da parte delle competenti Soprintendenze, entro il termine perentorio di 120 giorni, suscettibile di interruzione una sola volta per richiesta di chiarimenti o integrazioni - Obbligo per gli uffici di esprimere un proprio parere entro l'ulteriore termine perentorio di 60 giorni successivi alla presentazione della documentazione richiesta, trascorsi i quali si intende reso in senso favorevole.

- Legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), art. 46, comma 2.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA

SEZIONE STACCATA DI CATANIA - SEZIONE QUARTA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 418 del 2017, proposto da Siragò Francesco, rappresentato e difeso dagli avvocati Bottari Giuseppe e Ponturo Alberto, con domicilio *ex lege* presso la Segreteria del Tribunale amministrativo regionale di Catania in Catania, via Istituto Sacro Cuore n. 22, domicilio digitale come Pec da registri di giustizia;

Contro:

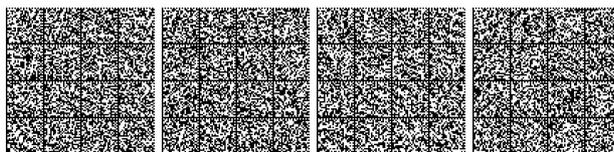
Soprintendenza per i beni culturali ed ambientali di Messina, in persona del dirigente *pro-tempore*;

Assessorato regionale per i beni culturali e dell'identità siciliana della Regione Siciliana, in persona dell'assessore legale rappresentante *pro-tempore*,

entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, ed ivi domiciliati in via Vecchia Ognina n. 149;

Per l'annullamento:

del provvedimento denominato «autorizzazione paesaggistica» protocollo n. 39 del 4 gennaio 2017, emesso dal Dipartimento regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana – Soprintendenza per i beni culturali ed ambientali di Messina, e di ogni altro atto presupposto e consequenziale;



Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 settembre 2019 il dott. Gustavo Giovanni Rosario Cumin e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

1. Con istanza presentata in data 24 aprile 2013 il sig. Siragò Francesco, nato a Taormina il 31 gennaio 1945 ed ivi residente in via Fazzello n. 36, nella qualità di proprietario di un lotto di terreno ricadente in parte in «Zona estensiva C2» del P.R.G. vigente (in località Contrada Chiusa, via Robert Kitson, Comune di Taormina, composto dalle particelle catastali nn. 2817-2818-497-1319 del foglio n. 3/A) richiedeva alla Soprintendenza dei beni culturali ed ambientali di Messina il rilascio di parere «per il cambio destinazione d'uso e modifiche di un fabbricato esistente, per la realizzazione di un nuovo corpo edilizio e di una terrazza con piscina, al fine di realizzare un unico complesso edilizio turistico ricettivo da destinare ad appartamenti per vacanza».

L'istanza veniva successivamente integrata, in data 26 giugno 2013, con la trasmissione dei *renderings* fotorealistici.

Il procedimento veniva sospeso nuovamente ai fini del deposito di ulteriore documentazione, richiesta dalla Soprintendenza di Messina e consegnata dall'odierno ricorrente in data 11 maggio 2016.

Con nota protocollo n. 5869 del 21 settembre 2016, trasmessa via Pec il successivo 23 settembre 2016, era emessa comunicazione di avvio del procedimento di diniego, in replica alla quale, in data 28 settembre 2016, lo studio Coslovi Longo, nella persona del geom. Coslovi Salvatore, con Pec ed istanza presentata al protocollo della soprintendenza, trasmetteva, nell'interesse del ricorrente, dettagliate osservazioni e chiedeva, altresì, un incontro con il responsabile del procedimento.

In data 4 gennaio 2017 era comunicato, tramite Pec inviata all'ing. Coslovi Christian dello studio Coslovi Longo, il provvedimento amministrativo denominato «autorizzazione paesaggistica» protocollo n. 39 del 4 gennaio 2017. Con esso, a dire del sig. Siragò Francesco, odierno ricorrente, «pressoché nulla di quanto richiesto nell'istanza (è) stato autorizzato al ricorrente».

2. In conseguenza, il Siragò impugnava il suddetto provvedimento con ricorso notificato il 3 marzo 2017 e depositato presso gli uffici di Segreteria del giudice adito il 14 marzo 2017, contestando vizi di violazione di legge per formazione del silenzio-assenso (in base all'art. 46 della legge regionale n. 17/2004) e di eccesso di potere sotto il profilo della disparità di trattamento, irragionevolezza, illogicità ed irrazionalità del provvedimento.

2.1 In particolare, con il primo motivo il ricorrente lamentava l'illegittimità del provvedimento impugnato, in quanto l'amministrazione intimata avrebbe provveduto malgrado si fosse già formata per silenzio-assenso l'autorizzazione paesaggistica richiesta dal ricorrente con istanza del 24 aprile 2013, ai sensi dell'art. 46 della legge regionale siciliana n. 17/2004, che, previsto al primo comma un termine perentorio di centoventi giorni per provvedere, dispone, al secondo comma, che il termine può essere interrotto una sola volta per la richiesta di documenti o chiarimenti e che, presentata la documentazione richiesta, gli uffici hanno l'obbligo di esprimere parere nei successivi sessanta giorni. «Trascorso il termine perentorio di cui sopra si intende reso in senso favorevole».

Il ricorrente rappresentava di avere consegnato l'11 maggio 2019 l'ulteriore documentazione richiesta in sede istruttoria e che il provvedimento finale veniva, invece, comunicato allo stesso soltanto il 4 gennaio 2017, ben oltre il termine di sessanta giorni dal deposito della documentazione integrativa richiesta dall'amministrazione intimata.

Una volta decorso tale termine di sessanta giorni, in data 10 luglio 2016, si sarebbe già formato il silenzio-assenso in relazione alla richiesta di autorizzazione paesaggistica.

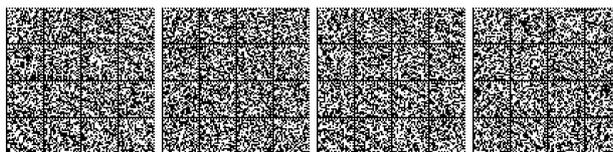
2.2 Con il secondo motivo il ricorrente deduceva eccesso di potere sotto il profilo della disparità di trattamento, irragionevolezza, illogicità ed irrazionalità del provvedimento.

Egli evidenziava che nel contesto urbano nel quale dovrebbe sorgere l'immobile progettato si nota la presenza di costruzioni di notevole cubatura, invasive ed impattanti sul territorio, che sono state autorizzate dalla soprintendenza.

Il progetto proposto sarebbe, al contrario, migliorativo sotto il profilo estetico e paesaggistico, in considerazione della minore altezza e del minore ingombro planivolumetrico, dello stile sobrio ed appropriato e degli elementi architettonici e materiali di pregio impiegati.

Da qui la disparità di trattamento e l'illogicità ed irrazionalità delle immotivate prescrizioni imposte.

2.3 Il ricorrente ha concluso chiedendo che sia annullato il provvedimento di autorizzazione oggetto di impugnazione, con dichiarazione che in relazione all'istanza di autorizzazione presentata si è formato il silenzio-assenso, ai sensi dell'art. 46 della legge regionale n. 17/2004 e con condanna dell'amministrazione al pagamento di spese e compensi del giudizio.



3. Si è costituito l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, negando che in relazione all'istanza di autorizzazione si sia formato il silenzio-assenso e chiedendo, in conseguenza, il rigetto del ricorso, con vittoria di spese del giudizio.

4. Alla pubblica udienza del 26 settembre 2019, sentiti i difensori delle parti, come da verbale, la causa è stata assegnata in decisione.

5. In premessa, occorre evidenziare la sussistenza dell'interesse a ricorrere, malgrado l'avvenuto rilascio della autorizzazione paesaggistica protocollo n. 39 del 4 gennaio 2017 della Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali di Messina, in ragione della notevole differenza fra l'oggetto dell'autorizzazione richiesta e quanto oggetto dell'autorizzazione paesaggistica rilasciata, che, in particolare, al suo numero 4), esclude totalmente la possibilità di realizzare «l'edificio denominato "corpo B" e tutte le opere a valle della linea rossa *sub* punto 2)».

6. Ciò premesso, il collegio osserva che la norma di riferimento è rappresentata dall'art. 46 della legge regionale siciliana 28 dicembre 2004, n. 17, che così dispone:

«Le autorizzazioni ad eseguire opere in zone soggette a vincolo paesistico o su immobili di interesse storico-artistico sono rilasciate o negate, ove non regolamentate da norme specifiche dalle competenti soprintendenze entro il termine perentorio di centoventi giorni.

Le competenti soprintendenze possono interrompere i termini dei centoventi giorni solamente una volta per la richiesta di chiarimenti od integrazioni. Alla presentazione della documentazione richiesta gli uffici avranno l'obbligo entro i successivi sessanta giorni di esprimere un proprio parere. Trascorso il termine perentorio di cui sopra si intende reso in senso favorevole».

La norma è formulata in modo piuttosto impreciso ed è di non agevole interpretazione.

Nel primo comma il termine di centoventi giorni è qualificato come perentorio, ma poi non si specifica quali siano le conseguenze della scadenza del termine.

Nel secondo comma, le cui previsioni rilevano in relazione alla fattispecie oggetto del giudizio, si fa riferimento ad un termine di sessanta giorni entro i quali gli «uffici» hanno l'obbligo di esprimere un atto qualificato come parere.

Nell'ultimo periodo del secondo comma si dispone che «trascorso il termine perentorio di cui sopra si intende reso in senso favorevole», non risultando del tutto chiaro quale sia il termine cui si intende fare riferimento.

Dall'esame dei non numerosi precedenti giurisprudenziali, risulta che la norma di cui al primo comma è stata interpretata nel senso che, decorso il termine (perentorio) di centoventi giorni, in assenza di richiesta di integrazioni o di chiarimenti, si forma il silenzio-assenso (C.G.A. sezione giurisdizionale, 3 giugno 2013, n. 542, che ha confermato, Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Catania, sezione II, 6 agosto 2012, n. 2020).

La norma di cui al secondo comma dello stesso art. 46, che è quella che viene in considerazione in questa sede, è stata interpretata nel senso che, trascorso il termine di sessanta giorni dal deposito della documentazione richiesta, si forma ugualmente il silenzio-assenso (Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Palermo, sezione I, 7 marzo 2007, n. 756 ed, incidentalmente, C.G.A. n. 542/2013 cit.).

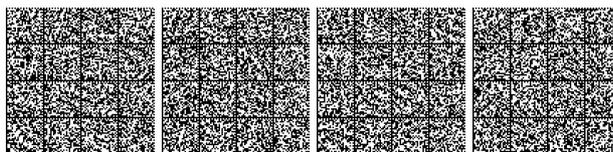
Ritiene il collegio che quella indicata dalla giurisprudenza sia l'interpretazione più aderente alla lettera ed alla *ratio* delle norme risultanti dall'art. 46 di cui si discute, giacché ogni diversa opzione ermeneutica determinerebbe contraddizioni interne alle previsioni normative o vanificherebbe il chiaro intento di concentrazione che ha guidato il legislatore regionale.

Venendo al caso oggetto del presente giudizio, appare condivisibile, alla stregua dell'indicata interpretazione delle norme, quanto sostenuto dal ricorrente riguardo al fatto che, in base alla norma regionale sopra richiamata (art. 46, secondo comma della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17), si sia formato il silenzio-assenso in relazione all'istanza di autorizzazione a suo tempo presentata.

È vero, infatti, che, anche a voler assumere quale termine iniziale quello dell'11 maggio 2019, data in cui è stata consegnata l'ulteriore documentazione richiesta in sede istruttoria, alla data di adozione del provvedimento autorizzativo impugnato (4 gennaio 2017) risultava già scaduto il termine di sessanta giorni di cui al secondo comma, secondo periodo, dell'art. 47 della legge regionale di cui si tratta.

Né a conclusioni diverse potrebbe condurre la considerazione della data in cui fu comunicato al ricorrente il pre-avviso di rigetto, giacché quest'ultimo è stato adottato il 21 settembre 2016 e comunicato al ricorrente a mezzo Pec il 23 settembre 2016, in una data in cui, comunque, si era già formato il silenzio.

La presenza dell'autorizzazione *per silentium* in relazione all'istanza presentata in data 24 aprile 2013 dal sig. Siragò Francesco, in assenza di una preliminare rimozione della stessa nell'esercizio dei poteri di autotutela, incide sulla legittimità degli atti successivamente adottati dall'amministrazione intimata per violazione dell'art. 46 della legge regionale n. 17/2004 e, quindi, dell'autorizzazione oggetto di impugnazione in questa sede.



Conseguenza di ciò sarebbe l'accoglimento del ricorso ed il conseguente annullamento dell'atto impugnato.

7. Il collegio, tuttavia, dubita della conformità al dettato costituzionale della norma menzionata di cui all'art. 46, secondo comma della legge regionale n. 17/2004.

7.1 Sotto il profilo della rilevanza della questione, valga quanto fin qui detto riguardo al fatto che l'applicazione della norma importerebbe l'accoglimento del ricorso, in quanto l'atto autorizzativo che non ha soddisfatto l'interesse del ricorrente è intervenuto al di là dei termini di formazione del silenzio-assenso. In conseguenza, l'atto di assenso tacito potrebbe rimuoversi solo a seguito dell'esercizio dei poteri di autotutela, che, nel caso di specie, non sono stati esercitati.

D'altra parte, una volta accertata la fondatezza del motivo di cui sopra, verrebbe meno ogni rilevanza delle rimanenti censure, tutte relative ai concreti modi di esercizio del potere.

7.2 Ciò premesso, deve dirsi che c'è da dubitare, in primo luogo, che la Regione Siciliana, nell'esercizio dei poteri di legislazione esclusiva attribuiti dalla lettera *n*) dell'art. 14 dello Statuto regionale ai propri competenti organi in materia di «turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche», si sia mantenuta nel rispetto dei limiti che dalla predetta norma discendono con riguardo alle «riforme agrarie ed industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano».

In esito alle modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 3/2001 al Titolo V della Costituzione, la materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» rientra nell'ambito dei poteri di legislazione esclusiva dello Stato, in base alla previsione della lettera *s*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Senza per ora considerare la peculiare posizione di cui la Regione Siciliana gode con riguardo all'ampiezza dei poteri di normazione primaria ad essa conferiti, occorre preliminarmente rappresentare il quadro generale che la legislazione statale offre con riguardo ai procedimenti per il rilascio di nulla-osta paesaggistico.

La materia risulta disciplinata, in primo luogo dal decreto legislativo n. 42/2004, che all'art. 146, per quanto interessa in questa sede, così dispone:

«1. (*Omissis*).

2. (*Omissis*).

3. (*Omissis*).

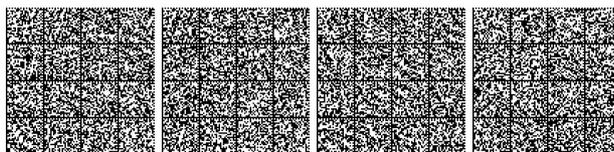
4. (*Omissis*).

5. Sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge od in base alla legge, ai sensi del comma 1, salvo quanto disposto all'art. 143, commi 4 e 5. Il parere del soprintendente, all'esito dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli articoli 140, comma 2 141, comma 1 141-*bis* e 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), nonché della positiva verifica da parte del Ministero, su richiesta della regione interessata, dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici, assume natura obbligatoria non vincolante ed è reso nel rispetto delle previsioni e delle prescrizioni del piano paesaggistico, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti, decorsi i quali l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione.

6. (*Omissis*).

7. L'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, ricevuta l'istanza dell'interessato, verifica se ricorrono i presupposti per l'applicazione dell'art. 149, comma 1, alla stregua dei criteri fissati ai sensi degli articoli 140, comma 2 141, comma 1 141-*bis* e 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*). Qualora detti presupposti non ricorrano, l'amministrazione verifica se l'istanza stessa sia corredata della documentazione di cui al comma 3, provvedendo, ove necessario, a richiedere le opportune integrazioni ed a svolgere gli accertamenti del caso. Entro quaranta giorni dalla ricezione dell'istanza, l'amministrazione effettua gli accertamenti circa la conformità dell'intervento proposto con le prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici e trasmette al soprintendente la documentazione presentata dall'interessato, accompagnandola con una relazione tecnica illustrativa nonché con una proposta di provvedimento, e dà comunicazione all'interessato dell'inizio del procedimento e dell'avvenuta trasmissione degli atti al soprintendente, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di procedimento amministrativo.

8. Il soprintendente rende il parere di cui al comma 5, limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina di cui all'art. 140, comma 2, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti. Il soprintendente, in caso di parere negativo, comunica agli interessati il preavviso di provvedimento negativo ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241. Entro venti giorni dalla ricezione del parere, l'amministrazione provvede in conformità.



9. Decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente senza che questi abbia reso il prescritto parere, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione. Con regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro il 31 dicembre 2008, su proposta del Ministro d'intesa con la Conferenza unificata, salvo quanto previsto dall'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabilite procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti, ferme, comunque, le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.

10. Decorso inutilmente il termine indicato all'ultimo periodo del comma 8 senza che l'amministrazione si sia pronunciata, l'interessato può richiedere l'autorizzazione in via sostitutiva alla regione, che vi provvede, anche mediante un commissario *ad acta*, entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora la regione non abbia delegato gli enti indicati al comma 6 al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, e sia essa stessa inadempiente, la richiesta del rilascio in via sostitutiva è presentata al soprintendente.

11. (*Omissis*).

12. (*Omissis*).

13. (*Omissis*).».

Com'è agevole comprendere, la legislazione nazionale non prevede alcuna ipotesi di nulla-osta paesaggistico che possa formarsi per silenzio-assenso.

A norma del nono comma della norma citata in precedenza, se siano «... decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente senza che questi abbia reso il prescritto parere, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione».

La norma, quindi, non prevede che il nulla-osta paesaggistico possa formarsi in assenza di un provvedimento espresso adottato dalla competente Autorità amministrativa regionale, ma solo che, decorso il termine assegnato al soprintendente, la regione può provvedere anche in assenza del parere.

Sulla stessa linea le previsioni in materia di procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità, in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, che, pur prevedendo ipotesi di silenzio-assenso in relazione al parere obbligatorio e vincolante del soprintendente, impongono l'emissione di provvedimento autorizzativo espresso (art. 11).

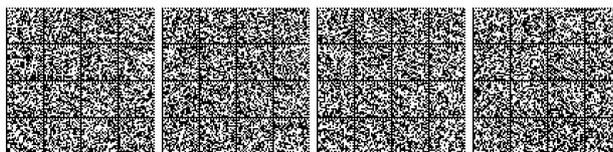
Ciò in aderenza al disposto dell'art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004 che, prevista al nono comma una possibilità di disciplina mediante fonte secondaria di procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità, ha disposto che restano «... ferme, comunque, le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni». Il riferimento è alle «... disposizioni (riguardanti la possibilità di definizione di procedimenti amministrativi mediante silenzio-assenso) del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti».

In conclusione deve ritenersi escluso che, alla stregua della normativa statale vigente, alcun procedimento di nulla-osta paesaggistico possa mai perfezionarsi per silenzio-assenso. Neppure in relazione ad interventi di lieve entità.

7.3 Si tratta allora di comprendere se la disciplina dettata dall'art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004 costituisca una delle «riforme agrarie ed industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano», tali da limitare il potere di legiferare in modo difforme di un soggetto dotato di particolare autonomia normativa quale la Regione Siciliana, che prevede ipotesi di perfezionamento per silenzio-assenso di procedimenti amministrativi per il rilascio di nulla-osta paesaggistico.

Ma sul punto è agevole far riferimento all'opinione manifestata, in un recente passato, dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 172 del 23 luglio 2018, nella quale ha sottolineato che il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione e che gli articoli 143 e 146 cod. beni culturali debbono, pertanto, essere qualificati come norme di grande riforma economico-sociale, che anche le regioni a statuto speciale debbono osservare.

È chiaro che il dubbio riguardo alla legittimità costituzionale della norma regionale non nasce dalla semplice difformità delle previsioni della legge regionale, ma piuttosto dal fatto che l'introduzione di ipotesi di formazione *per silentium* dell'atto autorizzativo determina un sensibile abbassamento del livello di tutela dei valori paesaggistici ed ambientali rispetto a quello garantito dalle norme nazionali.



Le norme regionali siciliane, infatti, ammettono la possibilità che l'atto autorizzativo possa formarsi anche per effetto del semplice passaggio del tempo e, quindi, in assenza di una concreta valutazione riguardo alla tutela dei valori sopra indicati.

Ne risulta un sistema difficilmente conciliabile con quello delineato dal legislatore nazionale, in un ambito che interferisce con la sfera di potestà legislativa esclusiva e disciplinato da norme di grande riforma economico-sociale.

Per dovere di completezza, deve rilevarsi come, più di recente, perplessità non dissimili con riguardo a norme di analogo tenore abbiano indotto la Presidenza del Consiglio dei ministri a promuovere, a norma dell'art. 127 della Costituzione, una iniziativa per verificare il rispetto della sfera di competenza normativa dello Stato in relazione all'art. 8 della legge regionale n. 5/2018 (il cui comma 6 prevede che «trascorsi sessanta giorni senza che la Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali abbia adottato il provvedimento richiesto si forma il silenzio-assenso»). Con argomentazioni che il collegio ritiene dover essere apprezzate anche in relazione alle perplessità circa la legittimità costituzionale dell'art. 46 della legge regionale n. 17/2004, laddove, riportando il pensiero della stessa Corte costituzionale, si rileva come «la disciplina statale volta a proteggere l'ambiente ed il paesaggio viene quindi “a funzionare come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in materia di loro competenza”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze nn. 246 e 145 del 2013, n. 67/2010, n. 104/2008 e n. 378/2007).

Il collegio, pertanto, ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, secondo comma della legge regionale n. 17/2004, che viene in considerazione nella presente fattispecie, nella parte in cui prevede che, trascorsi il termine di cui sopra, l'atto autorizzativo si intende reso in senso favorevole, anziché prevedere comunque la necessità di emissione di un provvedimento autorizzativo espresso, violando così i limiti derivanti dalle previsioni dell'art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004, quali «norme di grande riforma economico-sociale che anche le regioni a statuto speciale debbono osservare».

7.4 Il collegio ritiene che l'art. 46, secondo comma della legge regionale n. 17/2004 possa considerarsi in contrasto anche con gli articoli 3 e 9 della Costituzione.

Si è detto che la previsione di ipotesi di silenzio assenso coinvolgenti lo stesso atto autorizzativo determina un forte abbassamento del livello di tutela dei valori paesaggistici ed ambientali, che trovano specifica tutela nell'art. 9 della Costituzione.

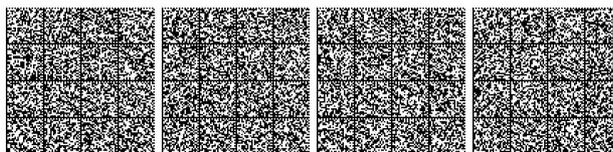
Non appare agevole poter ammettere che soltanto nella Regione Siciliana, in base all'applicazione dell'art. 46 della legge regionale n. 17/2004, il bene/interesse alla tutela del paesaggio contemplato dall'art. 9 della Costituzione venga ad essere protetto in modo più debole, essendo possibile che i privati interessati beneficino di inerzie — non importa se colpevoli o meno — delle amministrazioni competenti, che possono determinare la formazione di titoli autorizzativi taciti a loro beneficio, non sempre rimuovibili *ex post* (o comunque, non senza oneri per l'erario). È, infatti, necessario considerare i limiti che, in base agli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241/1990, incontra il potere di autotutela in relazione alle autorizzazioni tacitamente (ed erroneamente) formatesi. Limiti oltretutto amplificati a dismisura dalla modifica dell'art. 21-*nonies* ad opera della legge n. 124/2015.

Il tutto in considerazione del particolare rango che deve essere riconosciuto alla tutela dell'ambiente e del paesaggio secondo la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, che non ha esitato ad includere il relativo bene/interesse tra i «valori di fondamentale rilevanza costituzionale» nella sentenza n. 256 del 21 luglio 2004.

Non va sottaciuto, infine, che, sempre in considerazione della rilevanza dei valori paesaggistici ed ambientali, una così rilevante difformità di disciplina tra norme regionali siciliane e norme nazionali in materia di silenzio nel procedimento di autorizzazione paesaggistica potrebbe importare la lesione dello stesso principio di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione, non essendo rinvenibile alcuna ragione che possa giustificare una dequotazione di tale entità della tutela di quegli stessi valori che il legislatore nazionale ha inteso tutelare in modo ben più incisivo.

8. Per quanto sopra, il collegio dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, secondo comma della legge regionale siciliana 28 dicembre 2004, n. 17, per contrasto con gli articoli 3, 9 e 117, lettera *s*) della Costituzione, nonché con l'art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana, nella parte in cui prevede che, trascorso il termine ivi contemplato, l'atto autorizzativo si intende reso in senso favorevole, anziché prevedere comunque la necessità di emissione di un provvedimento autorizzativo espresso.

Il giudizio, pertanto, va sospeso e gli atti vanno rimessi alla Corte costituzionale per il giudizio incidentale di costituzionalità.



P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania - Sezione Quarta,

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

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, secondo comma della legge regionale siciliana 28 dicembre 2004, n. 17, per contrasto con gli articoli 3, 9 e 117, lettera s) della Costituzione, nonché con l'art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana, nella parte in cui prevede che, trascorso il termine ivi contemplato, l'atto autorizzativo si intende reso in senso favorevole, anziché prevedere comunque la necessità di emissione di un provvedimento autorizzativo espresso;

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

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata a tutte le parti in causa, al Presidente della Regione siciliana nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata alla Presidenza dell'Assemblea regionale siciliana ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Catania nelle camere di consiglio dei giorni 26 settembre 2019, 7 novembre 2019, con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Tannini, Presidente;

Francesco Bruno, consigliere;

Gustavo Giovanni Rosario Cumin, primo referendario, estensore.

Il Presidente: IANNINI

L'estensore: CUMIN

20C00083

N. 45

Ordinanza del 20 dicembre 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sui ricorsi riuniti proposti da B.C. in proprio, e con B.M. n.q. di eredi di F.M. contro Comune di Montecompatri.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi - Cause ostative alla sanatoria edilizia - Non sanabilità per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 e realizzate, anche prima della apposizione del vincolo, su immobili vincolati da leggi statali e regionali.

– Legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), art. 3, comma 1, lettera b).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE SECONDA QUATER

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3864 del 2009, proposto da F. M. e proseguito dai suoi eredi B. C. e B. M. rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Bracone, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Quarto Grande n. 7;

Contro:

Comune di Montecompatri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Carota Chinappi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Carlo Felice, 63;



Sul ricorso numero di registro generale 3865 del 2009, proposto da:

C. B. rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Bracone con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Quarto Grande n. 7;

Contro:

Comune di Montecompatri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Carola Chinappi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Carlo Felice, 63;

Per l'annullamento:

quanto al ricorso n. 3864 del 2009:

del provvedimento di diniego della domanda di condono edilizio avente prot. n. 3927 del 20 febbraio 2009 notificato alla signora M. F. in data 25 febbraio 2009;

quanto al ricorso n. 3865 del 2009:

del provvedimento di diniego della domanda di condono edilizio avente prot. n. 3931 del 20 febbraio 2009, notificato al signor C. B. in data 25 febbraio 2009;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 20 settembre 2019 la dott.ssa Diana Caminiti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I motivi di ricorso e lo svolgimento del processo

1. Con i ricorsi di cui è causa i ricorrenti in epigrafe indicati hanno impugnato i provvedimenti del Comune di Montecompatri, aventi rispettivamente prot. n. 3927 del 20 febbraio 2009 e prot. n. 3931 del 20 febbraio 2009, di diniego delle domande di condono edilizio, notificati in data 25 febbraio 2009.

2. Gli atti gravati sono relativi ad istanze di condono ex legge n. 326/2003 e sono motivati sulla base del rilievo che le unità immobiliari oggetto delle relative istanze, facenti parte di un unico edificio e situati rispettivamente al piano primo ed al piano terra, insistono in zona di interesse archeologico ai sensi dell'art. 41 delle norme del Piano territoriale paesistico regionale, adottato con delibera di G.R. n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2008; da ciò la non sanabilità del medesimo immobile, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 12 del 8 novembre 2004 che stabilisce la non sanabilità di tutte quelle opere realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, anche se realizzate prima dell'apposizione del vincolo.

2.1. Entrambe le domande oggetto degli atti di diniego, relative ad unità immobiliari destinate ad abitazione dei richiedenti, risultano, come comprovato dagli atti di causa, presentate in data 7 dicembre 2004, integrate in data 25 ottobre 2005, con la produzione del certificato di idoneità sismica ed infine in data 9 gennaio 2006 - per quanto concerne l'istanza presentata da F. M. e in data 23 maggio 2006 - per quanto concerne la pratica presentata da B. C. - con la produzione dell'attestazione di pagamento della terza rata degli oneri concessori.

3. A sostegno dei rispettivi ricorsi le parti ricorrenti hanno articolato, in quattro motivi di ricorso, identiche censure, deducendo:

I) Eccesso di potere e travisamento delle circostanze di fatto.

Nella prospettazione dei ricorrenti gli atti gravati sarebbero illegittimi laddove fra i motivi ostativi evidenzerebbero il mancato invio di documentazione essenziale ai fini istruttori, ai sensi dell'art. 4, comma 3 della legge regionale n. 12 del 2004, come richiesta dal Comune di Montecompatri.

Ciò in quanto, secondo i ricorrenti, la perizia giurata cui fa riferimento la norma indicata era stata depositata ancor prima che la stessa venisse richiesta dal comune, ovvero in data 25 ottobre 2005.

II) Eccesso di potere per difetto e/o carenza di istruttoria.

Secondo i ricorrenti i provvedimenti gravati sarebbero affetti da deficit motivazionale, quanto alla generica ed asserita problematica inerente la cubatura dell'immobile e della superficie oggetto di calcolo per la determinazione dell'oblazione e degli oneri concessori, non avendo l'amministrazione provveduto a quantificare in maniera precisa e circostanziata l'ipotizzato eccesso di cubatura, come già evidenziato dai ricorrenti in sede di presentazione delle memorie inviate a seguito della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

III) Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della legge regionale n. 12/2004; Eccesso di potere per illegittimità interna.



Secondo i ricorrenti l'amministrazione comunale avrebbe errato nel rilevare l'eccesso di cubatura degli immobili di cui è causa, deducendolo dalla cubatura considerata dai ricorrenti medesimi per il calcolo dell'oblazione e degli oneri concessori, in quanto non avrebbe considerato che le unità immobiliari de quibus sarebbero l'unica residenza dei ricorrenti, per cui occorre prendere in considerazione il disposto dell'art. 2 della legge regionale n. 12/2004 nella parte in cui fissa il limite di 900 metri cubi per l'immobile nel suo complesso, in relazione ad unità immobiliari adibite a prima casa di abitazione del richiedente nel comune di residenza.

I ricorrenti inoltre evidenziano che il tecnico, nel redigere la relazione di idoneità sismica, aveva considerato nel calcolo il volume complessivo dell'immobile anche il piano interrato che invece, nella prospettazione attorea, non potrebbe essere preso in considerazione ai fini del calcolo delle superfici sanabili, come spazio costituente volume.

IV) Violazione dell'art. 33, comma 1, legge n. 47/1985, del principio di non contraddittorietà dei provvedimenti provenienti dalla medesima attività amministrativa, nonché carente motivazione.

Secondo i ricorrenti i provvedimenti rispettivamente gravati, aventi identica motivazione, sarebbero illegittimi nella parte in cui rilevano, quale ulteriore motivo di diniego della concessione del permesso di costruire in sanatoria, che gli immobili di cui è causa insistono in zona archeologica ai sensi dell'art. 41 delle norme del Piano territoriale paesistico della Regione Lazio, adottato con delibera di G.R. n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2008, per cui l'area di cui è causa era sottoposta a vincolo paesistico ed archeologico.

Ciò in quanto, ad avviso dei ricorrenti, non potrebbe tenersi conto di un vincolo successivo, come nella specie, alla realizzazione del fabbricato, e pertanto le limitazioni scaturenti dal Piano paesistico regionale non potrebbero incidere sull'ammissibilità delle domande di condono, oggetto di esame da parte dell'amministrazione comunale, precedenti rispetto all'entrata in vigore del Piano paesistico.

Nella prospettazione attorea, aderendo alla tesi contraria, la sanabilità o meno dell'abuso dipenderebbe dal momento in cui l'amministrazione competente abbia ad esaminare la domanda di condono; da ciò deriverebbe una disparità di trattamento rispetto a quanti, pur avendo presentato domanda di condono, in relazione ad immobili siti nella medesima zona, abbiano ottenuto il permesso di costruire in sanatoria solo per il fatto che la loro domanda sia stata esitata prima dell'adozione del Piano paesistico regionale.

Nella prospettazione attorea inoltre, secondo il costante orientamento giurisprudenziale in tema di condonabilità degli abusi edilizi, dovrebbe trovare applicazione la disciplina dei vincoli esistenti al momento della commissione dell'abuso e non quella presente nel momento in cui si esamina la domanda di sanatoria; ciò sulla base del disposto dell'art. 33, comma 1, legge n. 47/1985, nella parte in cui testualmente specifica che l'inedificabilità deve ricondursi a vincoli che siano stati imposti prima dell'esecuzione delle opere.

Secondo i ricorrenti infatti l'art. 33 della legge n. 47 del 1985, al quale fa rinvio anche l'art. 32, comma 27 della legge n. 326/2003, dispone che sono insuscettibili di sanatoria le opere realizzate abusivamente, qualora siano in contrasto con vincoli archeologici, paesistici ed ambientali, sempre che questi comportino inedificabilità e siano imposti prima dell'esecuzione delle opere suddette.

Inoltre, a dire dei ricorrenti, i dinieghi gravati sarebbero comunque illegittimi avendo omesso di motivare in ordine all'effettiva incidenza delle opere abusive sui valori paesistici.

4. Si è costituito il Comune di Montecompati, instando per il rigetto del ricorso, sulla base del rilievo che motivo assorbente degli impugnati provvedimenti di diniego di condono sarebbe il vincolo discendente dal Piano territoriale paesistico della Regione Lazio, in forza della previsione dall'art. 3, comma 1, lettera b), legge regionale n. 12 dell'8 novembre 2004, la quale, come peraltro sostenuto dalla costante giurisprudenza, imporrebbe l'insanabilità delle opere anche qualora realizzate prima dell'apposizione del vincolo archeologico e paesaggistico di cui all'art. 3 della citata legge regionale.

Pertanto, nella prospettazione del comune, verrebbe in rilievo una norma più restrittiva rispetto a quella di cui all'art. 32, comma 27, lettera d) del decreto-legge n. 269/2003, convertito nella legge n. 326/2003, per cui dovrebbero essere presi in considerazione, al momento della decisione in ordine alle istanze di condono, anche i vincoli sopravvenuti, ex art. 3, comma 1, lettera b) della legge regionale n. 12 del 8 novembre 2004.

5. Il ricorso è stato trattenuto in decisione all'esito dell'udienza, fissata per lo smaltimento dell'arretrato, del 20 settembre 2019, nella cui sede il legale di parte ricorrente ha affermato di avere avuto contezza della circostanza che in relazione allo stesso lotto di cui è causa il comune aveva rilasciato permessi di costruire in sanatoria ex legge n. 326/2003, insistendo per l'accoglimento del ricorso alla luce di quanto argomentato in merito all'irrelevanza dei vincoli sopravvenuti rispetto alla realizzazione dell'immobile oggetto di sanatoria in quanto, a dire del ricorrente, argomentando diversamente, si farebbe dipendere la condonabilità delle opere dal momento in cui l'amministrazione esamina la domanda di sanatoria.



6. In via preliminare, venendo in rilievo ricorsi senza dubbio connessi da un pulito di vista oggettivo, essendo tra l'altro gli atti di diniego gravati motivati sulla base dei medesimi rilievi e relativi al medesimo edificio, e soggettivo, va disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe, *ex art. 70 c.p.a.*

Rilievo d'ufficio della questione di legittimità costituzionale dell'art 3, comma 1, lettera b) della legge regionale Lazio n. 12 del 8 novembre 2004.

7. I provvedimenti gravati si fondano essenzialmente, come dedotto dal comune, sul rilievo dell'incondonabilità delle opere di cui è causa, in forza della previsione normativa di cui all'art. 3, comma 1, lettera b) della legge regionale Lazio n. 12 del 8 novembre 2004, essendo stata la zona di cui è causa sottoposta a vincolo paesaggistico ed archeologico ai sensi dell'art. 41 delle norme del Piano territoriale paesistico della Regione Lazio, adottato con delibere di G.R. n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2008.

Peraltro la Sezione ritiene che la cennata previsione normativa, di carattere speciale rispetto alla previsione nazionale di carattere generale di cui all'art. 32, comma 27 della legge n. 326/2003, sia costituzionalmente illegittima, secondo quanto di seguito osservato, ed intende pertanto sottoporre la stessa al sindacato della Corte costituzionale, per contrasto con gli articoli 3, 42, 97, 103 e 113 della Costituzione.

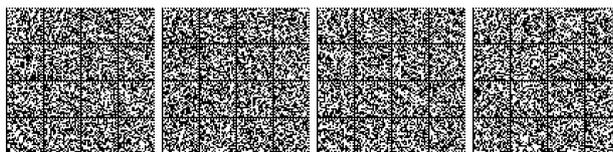
Sulla rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, lettera b) della legge regionale Lazio n. 12 dell'8 novembre 2004.

8. La questione di costituzionalità si presenta senza dubbio di carattere rilevante in quanto, come innanzi accennato, gli atti di diniego di sanatoria oggetto dell'odierno contenzioso, di identico tenore, sono essenzialmente motivati sulla base del profilo ostativo innanzi indicato, per cui si palesa irrilevante la disamina dei primi tre motivi di ricorso, riferiti ad ulteriori profili ostativi.

8.1. Ed invero deve in primo luogo ritenersi come gli ulteriori profili ostativi, contenuti nella comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, cui fanno riferimento i primi tre motivi di ricorso, non siano stati reiterati nella motivazione dei provvedimenti finali evincibile nella parte motiva introdotta dal considerato: «Considerato che alla luce del nuovo Piano territoriale paesistico della Regione Lazio, l'immobile in oggetto insiste in zona di interesse archeologico, ai sensi dell'art. 41 delle norme del Piano territoriale paesistico regionale adottato con delibera di G.R. n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2008, pertanto l'area è sottoposta a vincolo paesistico ed archeologico...».

8.2. In ogni caso, ove anche si ritenesse che i gravati provvedimenti reiterino anche gli ulteriori motivi ostativi indicati nelle premesse del provvedimento ed introdotti da Visto/Vista, verrebbero al più in rilievo atti plurimotivati, essendo il motivo ostativo fondato sulla sussistenza del vincolo paesistico ed archeologico sull'area *de qua* e sull'incondonabilità delle opere di cui è causa, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera b) della legge regionale Lazio n. 12 del 8 novembre 2004, idoneo da solo a sorreggere gli atti gravati, alla luce della costante interpretazione da parte della giurisprudenza di tale disposto normativo, da considerarsi diritto vivente, secondo la quale il legislatore regionale, nell'esercizio delle prerogative di cui è attributario (C. cost. 196/04; 70/05; 71/05; 49/06) ha inteso introdurre, con l'art. 3 della legge regionale n. 12 del 2004, una disciplina di maggior rigore, rispetto alla disciplina nazionale, statuendo che «non sono comunque suscettibili di sanatoria», tra le altre fattispecie indicate in detta disposizione, «le opere di cui all'art. 2, comma 1, realizzate, anche prima della apposizione del vincolo, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali (...) nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali» (*ex multis* Tribunale amministrativo regionale Lazio Roma Sez. II bis, sentenza, 21 gennaio 2019, n. 795; Tribunale amministrativo regionale Lazio Roma Sez. II bis, 7 novembre 2018, n. 10730; Tribunale amministrativo regionale Lazio, Roma, Sez. II bis 17 febbraio 2015 n. 2705; Tribunale amministrativo regionale T.A.R. Lazio, II, 7 aprile 2014, n. 3755; id. 8 gennaio 2007, n. 52).

Ciò posto, deve farsi applicazione del costante orientamento giurisprudenziale, costituente *ius receptum*, secondo il quale «Allorché sia controversa la legittimità di un provvedimento che si fondi su più ragioni di diritto tra loro indipendenti, l'accertamento dell'inattaccabilità anche di una sola di essa vale a sorreggere il provvedimento stesso, sì che diventano, in sede processuale, inammissibili per carenza di interesse le doglianze fatte valere avverso le restanti ragioni, soccorrendo, infatti, al riguardo il consolidato principio secondo il quale, laddove una determinazione amministrativa di segno negativo tragga forza da una pluralità di ragioni, ciascuna delle quali sia di per sé idonea a supportarla in modo autonomo, è sufficiente che anche una sola di esse passi indenne alle censure mosse in sede giurisdizionale perché il provvedimento nel suo complesso resti esente dall'annullamento» (*ex multis* Tribunale amministrativo regionale Napoli, (Campania) sez. III, 2 luglio 2019, n. 3644; in senso analogo Tribunale amministrativo regionale Trieste, (Friuli-Venezia Giulia) sez. I, 5 agosto 2019, n. 353; Tribunale amministrativo regionale Roma, (Lazio) sez. II, 5 giugno 2019, n. 7298; Tribunale amministrativo regionale Napoli, (Campania) sez. V, 13 aprile 2018, n. 2447, Tribunale amministrativo regionale Milano, (Lombardia) sez. II, 5 aprile 2017, n. 795).



8.3. Da ciò la rilevanza della questione di legittimità costituzionale che inerisce al vaglio del quarto motivo di ricorso, in quanto l'amministrazione comunale, nel dare rilevanza al sopravvenuto vincolo archeologico e paesistico, ha fatto applicazione di tale disposto normativo, come costantemente interpretato dalla giurisprudenza.

9. Pertanto la questione di costituzionalità si presenta di carattere dirimente in quanto il suo accoglimento comporterebbe l'accoglimento del ricorso, mentre, per converso, il suo rigetto, il rigetto del ricorso, non potendo giovare ai ricorrenti neppure quanto dedotto nel quarto motivo di ricorso in ordine al difetto di motivazione degli atti gravati, per mancata disamina dell'impatto sul paesaggio delle opere de quibus; ciò in quanto la giurisprudenza citata da parte ricorrente attiene ai vincoli di inedificabilità relativa in relazione ai condoni *ex lege* 47/1985 ed *ex lege* 724/1994 e non può trovare applicazione ove, come nella specie, venga in rilievo un condono *ex lege* 326/2003.

9.1. Ed invero per i condoni *ex lege* 47/1985 ed *ex lege* 724/1994 rileva la differenza fra vincoli di inedificabilità assoluta, rispetto ai quali l'esistenza del vincolo si rileva di per sé ostativa alla concessione del permesso di costruire in sanatoria, e vincoli di inedificabilità relativa, come facilmente evincibile peraltro dal raffronto fra l'art. 32 della legge n. 47/85 (relativo ai vincoli di inedificabilità relativa) e il successivo art. 33, relativo ai vincoli di inedificabilità assoluta.

Infatti, a norma dell'art. 32, il condono può essere rilasciato, previo parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo, che devono valutare l'impatto delle opere abusive sul contesto vincolato.

9.2. Di contro il vincolo comportante inedificabilità delle aree si presenta *ex se* come ostativo rispetto all'accoglimento della domanda di condono, a norma del chiaro tenore letterale dell'art. 33 legge n. 47/1985 il quale prescrive che «Le opere di cui all'art. 31 non sono suscettibili di sanatoria quando siano in contrasto con seguenti vincoli, qualora questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse:

- a) vincoli imposti da leggi statali e regionali nonché dagli strumenti urbanistici a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici;
- b) vincoli imposti da norme statali e regionali a difesa delle coste marine, lacuali e fluviali;
- c) vincoli imposti a tutela di interessi della difesa militare e della sicurezza interna;
- d) ogni altro vincolo che comporti la inedificabilità delle aree».

9.3. Peraltro in base alla giurisprudenza del Consiglio di Stato rileva, anche per i condoni *ex lege* n. 47/1985 ed *ex lege* n. 724/1994, anche il vincolo sopravvenuto, non in senso ostativo, ma nel senso di richiedere comunque la necessità del previo parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo (Cfr *ex multis* Consiglio di Stato n. 05274/2013 secondo cui «Su tali temi la giurisprudenza di questo Consiglio si è già pronunciata con specifici precedenti, puntuali al caso di specie, nel senso che:

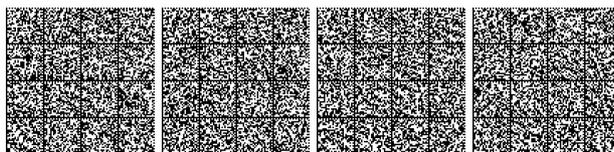
nel caso di sopravvenienza di un vincolo di protezione, l'autorità competente ad esaminare l'istanza di condono, riconducibile ai primi due condoni, deve acquisire il parere della autorità preposta alla tutela del «vincolo sopravvenuto», la quale deve pronunciarsi tenendo conto del quadro normativo vigente al momento in cui esercita i propri poteri consultivi (Adunanza plenaria, 22 luglio 1999, n. 20);

il richiamato art. 32, comma 43-*bis*, ha soltanto disposto che le istanze di condono, presentate in base alle prime due leggi del 1985 e del 1994, continuano a dover essere esaminate sulla base della normativa sostanziale anteriore (più favorevole) a quella (più restrittiva) contenuta nella legge n. 326 del 2003 (sez. VI, 30 aprile 2013, n. 2367)».

10. Il disposto dell'art. 32, comma 27, lettera d) del decreto-legge n. 269/2003, convertito nella legge n. 326/2003, oltre a rinviare a quanto già previsto dai cennati art. 32 e 33 legge n. 47/1985, prevede che le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora:

«siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici».

10.1. Detto disposto normativo invero è interpretato nel senso che assuma rilievo ostativo anche il vincolo di inedificabilità relativo, come evidenziato dalla giurisprudenza secondo la quale «Per le istanze di condono presentate ai sensi delle leggi n. 47 del 1985 e n. 724 del 1994, il vincolo di inedificabilità rileva, ai sensi dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985, in senso ostativo soltanto se di carattere assoluto, posto che gli effetti del vincolo di inedificabilità relativa sono regolati, entro tale contesto normativo, dall'art. 32 della legge n. 47 del 1985. Il cosiddetto terzo condono, di cui all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326, invece, ha un oggetto più circoscritto così da attribuire carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta» (Tribunale amministrativo regionale Campania Napoli Sez. VII, 17 marzo 2016, n. 1454).



Ed invero in riferimento al terzo condono la giurisprudenza (*ex multis* Consiglio di Stato sez. IV, sentenza n. 4007/2017) ha ulteriormente precisato che «Il combinato disposto dall'art. 32 della legge n. 47 del 1985 e del citato art. 32, comma 27, lettera D) del decreto-legge n. 269 del 2003 comporta infatti che, come nel caso di specie, se un abuso è commesso su un bene vincolato non si può procedere al condono se ricorrono, insieme, talune circostanze: l'imposizione del vincolo di inedificabilità precedente alla esecuzione delle opere; la realizzazione delle stesse in assenza o difformità dal titolo edilizio; la non conformità alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici»; (nello stesso senso, *cfr.* Cassazione pen., III, sentenza n. 40676/2016).

La giurisprudenza amministrativa prevalente (*cfr. ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 19 maggio 2010, n. 3174; Tribunale amministrativo regionale Campania - Napoli, sez. III, 4 aprile 2012, n. 1612) ha pertanto interpretato il citato art. 32, comma 27 nel senso che esso escluda dalla sanatoria le opere abusive realizzate su aree caratterizzate da determinate tipologie di vincoli (in particolare, quelli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e della falde acquifere, dei beni ambientali e paesaggistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali), subordinando peraltro detta esclusione a due condizioni costituite:

- a) dal fatto che il vincolo sia stato istituito prima dell'esecuzione delle opere abusive;
- b) dal fatto che le opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo risultino non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

Ne consegue che in concreto - dovendo sussistere entrambe le condizioni per l'operatività dell'esclusione - la sanatoria delle opere realizzate su aree vincolate è consentita in due ipotesi, che operano disgiuntamente: e quindi nel caso che la realizzazione delle opere abusive sia avvenuta prima dell'imposizione dei vincoli; ovvero nel caso che le opere oggetto di sanatoria, benché non assentite o difformi dal titolo abilitativo, risultino comunque conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

Come evidenziato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 117 del 2015) «Costituisce diritto vivente che, nell'ambito dei condoni aperti con le leggi n. 47 del 1985 e n. 724 del 1994, essa rileva, ai sensi dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985, soltanto se di carattere assoluto (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 7 giugno-22 luglio 1999, n. 20), posto che gli effetti del vincolo di inedificabilità relativa sono regolati, entro tale contesto normativo, dall'art. 32 della legge n. 47 del 1985.

Diverso è il caso del cosiddetto terzo condono, di cui all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326, in relazione al quale questa Corte ha già rilevato che il suo oggetto è "più circoscritto" (sentenza n. 225 del 2012), così da attribuire carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta (sentenze n. 290 e n. 54 del 2009; ordinanza n. 150 del 2009)».

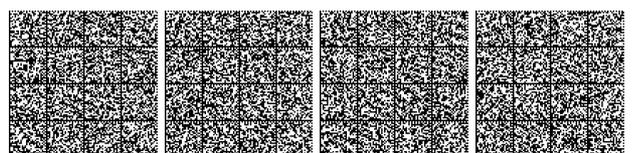
Ciò posto, la Corte costituzionale con la sentenza n. 54 del 2009 e con l'ordinanza n. 150 del 2009 ha riconosciuto che la normativa regionale non ha il «potere di vanificare» i vincoli presidiati dall'art. 32, comma 27, lettera d), del decreto-legge n. 269 del 2003, quand'anche non comportanti inedificabilità assoluta.

11. Il disposto normativo di cui ha fatto applicazione il comune resistente nell'adottare gli atti impugnati, ovvero l'art. 3, comma 1, lettera b), legge regionale n. 12/2004, è ancora più restrittivo della norma nazionale di cui al citato art. 32, comma 27, lettera d), assegnando rilievo ostativo anche ai vincoli sopravvenuti.

Lo stesso prevede infatti che «Fermo restando quanto previsto dall'art. 32, comma 27, del decreto-legge n. 269/2003 e successive modifiche, dall'art. 32 della legge n. 47/1985, come da ultimo modificato dall'art. 32, comma 43, del citato decreto-legge n. 269/2003, nonché dall'art. 33 della legge n. 47/1985, non sono comunque suscettibili di sanatoria: b) le opere di cui all'art. 2, comma 1, realizzate, anche prima della opposizione del vincolo, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei sin di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali».

Detto disposto normativo, invero nel fare riferimento espresso in senso ostativo all'esistenza di vincoli imposti successivamente alla realizzazione delle opere, come evincibile dal riferimento all'incondonabilità delle opere realizzate anche prima dell'apposizione del vincolo, si pone come disposto ulteriormente limitativo della possibilità di ricorso al terzo condono in riferimento alle aree, come nella specie, sottoposte a vincolo archeologico e paesistico.

11.1. Infatti come evidenziato dalla giurisprudenza di questo Tribunale amministrativo regionale (T.A.R. Lazio Roma Sez. II bis, sentenza, 21 gennaio 2019, n. 795) «Come chiarito dall'univoca giurisprudenza, la presenza del vincolo paesaggistico non comporta l'insanabilità assoluta dell'opera in quanto "ai sensi dell'art. 32, comma 27 decreto-legge n. 269 del 2003, conv. dalla legge n. 326 del 2003, il condono delle opere realizzate su aree vincolate è comunque ammissibile in due ipotesi, previste disgiuntamente, costituite a) dalla realizzazione delle opere abusive prima dell'im-



posizione dei vincoli *b*) dal fatto che le opere oggetto di sanatorio, benché non assentite o difformi dal titolo abilitativo, risultino comunque conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici (Tribunale amministrativo regionale Campania Napoli, sez. VII, 15 febbraio 2010, n. 940; Tribunale amministrativo regionale Liguria Genova, sei I, 1° febbraio 2010, n. 199), alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 269 del 2003» (Tribunale amministrativo regionale Trentino Alto Adige Trento, sez. I, 7 gennaio 2010, n. 4).

Vero è che il legislatore regionale, nell'esercizio delle prerogative di cui è attributario (C. Cost. 196/04; 70/05; 71/05; 49/06) ha inteso introdurre, con l'art. 3 della legge regionale n. 12 del 2004, una disciplina di maggior rigore, statuendo che «non sono comunque suscettibili di sanatoria», tra le altre fattispecie indicate in detta disposizione, «le opere di cui all'art. 2, comma 1, realizzate, anche prima della opposizione del vincolo, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali (...) nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali».

11.2. La giurisprudenza di questo Tribunale amministrativo regionale nel dare rilievo, in conformità peraltro al dato letterale della norma *de qua*, ai vincoli sopravvenuti alla realizzazione delle opere, invero non individua, né potrebbe in mancanza di un'indicazione in senso contrario nella norma che espressamente assegna rilievo al vincolo anche sopravvenuto, lo *spatium temporis* entro cui deve intervenire il vincolo ostativo alla concessione della sanatoria, per cui la stessa in virtù del principio del *tempus regit actum*, non può che interpretarsi nel senso fatto proprio dal comune, ovvero della rilevanza di qualsiasi vincolo esistente al momento della decisione sull'istanza di sanatoria.

Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità

12. Peraltro la Sezione intende sollevare questione di legittimità costituzionale dell'indicato disposto normativo, come costantemente interpretato dalla giurisprudenza di questo Tribunale amministrativo regionale ed in senso ancor più restrittivo, ovvero nel senso che il vincolo sopravvenuto si ponga come ostativo a prescindere dalla verifica della conformità urbanistica dell'opera abusiva, qualora la stessa sia situata nei parchi o nelle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali, nonché nei monumenti naturali, nei siti di importanza comunitaria o nelle zone a protezione speciale, dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, sez. VI, 02568 del 14 giugno 2016 di riforma della sentenza Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione II-bis n. 2705/2015):

12.1. Ed invero parte ricorrente non ha censurato la mancata verifica da parte dell'amministrazione comunale della conformità o meno dell'opera di cui è causa alla normativa urbanistica, per cui rispetto alla fattispecie di cui è causa risulta irrilevante l'adesione all'interpretazione di tale disposto normativo fatta propria da questo Tribunale amministrativo regionale ovvero a quella, ancora più rigorosa, del Consiglio di Stato, riferibile alle opere site nei parchi o nelle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali, nonché nei monumenti naturali, nei siti di importanza comunitaria o nelle zone a protezione speciale; ed invero entrambe le interpretazioni, in conformità peraltro al dato letterale del disposto *de quo*, danno rilievo al vincolo sopravvenuto, senza precisare, né potrebbero, in mancanza di qualsiasi indicazione normativa, lo *spatium temporis* entro cui deve intervenire il vincolo, per cui deve ritenersi che la norma, così come formulata, dia rilevanza a tutti i vincoli sopravvenuti, ovvero a quelli collocati nello *spatium temporis* esistente fra la data di realizzazione delle opere di realizzazione delle opere e la disamina dell'istanza di sanatoria da parte dell'amministrazione comunale.

13. Ciò posto, va evidenziato che, come innanzi precisato, se è vero che il legislatore regionale, come sottolineato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 54 del 2009 e con l'ordinanza n. 150 del 2009, non ha il «potere di vanificare» i vincoli presidiati dall'art. 32, comma 27, lettera *d*), del decreto-legge n. 269 del 2003, quand'anche non comportanti inedificabilità assoluta, il medesimo legislatore ben può nell'esercizio delle prerogative di cui è attributario (C. cost. 196/04; 70/05; 71/05; 49/06) introdurre, come avvenuto nella specie, con l'art. 3 della legge regionale n. 12 del 2004, una disciplina di maggior rigore rispetto alla disciplina nazionale.

13.1. Peraltro, ad avviso del collegio, la scelta politica del legislatore regionale non può che avvenire, secondo un criterio che sia rispettoso del principio di ragionevolezza, compendiato nell'art. 3 della Costituzione, nonché nel rispetto dei principi posti alla base dell'agere pubblico e presidiati dal principio costituzionale del buon andamento delle pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

Detti principi non paiono rispettati dalla norma regionale della cui legittimità costituzionale si dubita.

Infatti se è vero che alcun legittimo affidamento può vantare colui che realizza un'opera *sine titulo*, deve ritenersi che tale legittimo affidamento per contro ben possa sorgere allorquando venga introdotta una normativa condonistica, dovendo il soggetto che presenti una domanda di condono essere in grado di comprendere se la sua istanza sia suscettibile o meno di accoglimento, con un giudizio di prognosi postuma, sulla base della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore di tale normativa condonistica, o al più di quella vigente al momento della presentazione della domanda.



13.2. In altri termini, al fine di ricondurre la norma a ragionevolezza, ai fini dell'accoglimento o meno della domanda di sanatoria, dovrebbe al più assegnarsi rilevanza ai vincoli esistenti al momento della presentazione della domanda medesima, che pertanto cristallizzerebbe lo stato di diritto rilevante ai fini della decisione.

In tale prospettiva si è invero mosso, sia pure con riferimento alla valutazione della conformità urbanistica dell'opera, il legislatore nazionale, laddove, nel disciplinare all'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 l'accertamento di conformità, ha previsto che debba essere valutata la doppia conformità, quella esistente al momento della realizzazione delle opere e quella esistente al momento della presentazione dell'istanza, con la conseguente irrilevanza delle modifiche alla normativa urbanistica intervenute dopo la presentazione dell'istanza.

13.2.1. In alternativa, come detto, potrebbe assegnarsi rilevanza ai vincoli esistenti al momento dell'entrata in vigore della normativa condonistica.

13.3. Per contro, la norma di cui è causa, nel non precisare che hanno rilevanza solo i vincoli sopravvenuti entro la data di entrata in vigore della normativa condonistica o, al più tardi, entro la data di presentazione dell'istanza, si presenta, ad avviso del collegio, di dubbia costituzionalità.

Né potrebbe la norma essere interpretata in senso additivo, nella direzione auspicata dalla Sezione, al fine di ricondurla in senso costituzionalmente orientato, risolvendosi detta interpretazione in una vera e propria operazione di ortopedia giuridica, in contrasto con il fondamentale canone interpretativo «*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*».

13.4. Ciò posto, il collegio ritiene la questione di costituzionalità della norma *de qua*, sollevata d'ufficio, non manifestamente infondata.

13.4.1. Infatti deve ritenersi in primo luogo violata la «clausola generale di ragionevolezza», quale criterio «onnipervasivo della misurazione della legalità e della adeguatezza della scelta politica» ex art. 3 della Costituzione, atteso che alcun legittimo affidamento potrebbero nutrire i richiedenti il condono, nonostante il sopravvenire della normativa condonistica, in ordine all'accogliibilità o meno della domanda di condono, non dipendendo la stessa dalla situazione giuridica esistente al momento dell'entrata in vigore della normativa condonistica, ovvero al momento della presentazione della domanda, ma da quella esistente al momento della sua esitazione.

13.4.2. Verrebbe pertanto leso anche il principio di certezza del diritto, del pari da ritenersi sotteso alla clausola generale di ragionevolezza di cui al citato art. 3, oltre che al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione e alla giustiziabilità degli atti delle pubblica amministrazione di cui agli articoli 103 e 113 della Costituzione.

13.4.3. Ciò senza considerare la disparità di trattamento, lamentata da parte ricorrente nel quarto motivo di ricorso, posto che due domande di condono relative ad immobili ricadenti nella medesima zona e presentate in pari data potrebbero essere esitate in senso diverso a seconda del momento in cui l'amministrazione esamina le medesime domande, con la conseguenza che gli istanti potrebbero essere penalizzati dalla lunghezza dei tempi per la decisione sulle domande di condono, posto che si assegnerebbe rilevanza a tutti i vincoli sopravvenuti, anche dopo la presentazione della domanda di condono, sino al momento in cui l'amministrazione abbia ad esitare la medesima.

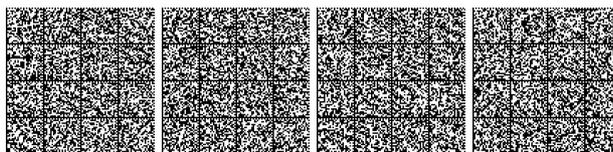
Pertanto, anche avendo riguardo alla prospettata disparità di trattamento, il disposto normativo di cui è causa non si sottrarrebbe al fondato sospetto di incostituzionalità ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

13.5. Peraltro, ad avviso della Sezione, la «clausola generale di ragionevolezza», quale criterio «onnipervasivo della misurazione della legalità e della adeguatezza della scelta politica» ex art. 3 della Costituzione, risulta violata anche avendo riguardo alla gerarchia dei valori costituzionali.

Infatti se è pur vero che la tutela del Paesaggio assurge a principio fondamentale della Costituzione, sovraordinato pertanto al diritto di proprietà privata, contemplato dall'art. 42 della Costituzione, è anche vero che il giusto temperamento di tali valori costituzionali può essere ragionevolmente assicurato nel dare rilevanza alla situazione esistente al momento dell'entrata in vigore della normativa condonistica ovvero al momento della presentazione dell'istanza di condono, che pertanto dovrebbero cristallizzare la situazione giuridica rilevante ai fini dell'esitazione della domanda medesima.

Tale temperamento invero, ad avviso del Collegio, risulta tanto più necessario, ove, come nella specie, il vincolo sia sopravvenuto anche rispetto all'integrazione delle domande di condono e le stesse abbiano ad oggetto immobili destinati ad abitazione principale dei richiedenti, assicurando l'abitazione di residenza non solo gli interessi dei proprietari, ma anche la funzione sociale della proprietà.

Pertanto il disposto normativo di cui è causa, nel dare rilevanza a tutti i vincoli sopravvenuti e pertanto, in mancanza di contrarie indicazioni, alla luce del principio *tempus regiti actum*, anche ai vincoli sopravvenuti rispetto alla presentazione della domanda di condono, si pone come irragionevolmente sacrificativi degli interessi degli istanti e pertanto del diritto di proprietà privata, ex art. 42 della Costituzione, alla cui tutela deve intendersi preposta la normativa condonistica.



13.6. Dette considerazioni, ad avviso del collegio dovrebbero rimanere ferme anche avendo riguardo a quella giurisprudenza innanzi indicata (*ex multis* Consiglio di Stato n. 05274/2013, adunanza plenaria, 22 luglio 1999, n. 20) che, anche in relazione ai condoni *ex lege* n. 47/1985 ed *ex lege* n. 724/1994, ha ritenuto rilevanti i vincoli sopravvenuti rispetto alla realizzazione delle opere, dando rilevanza alla situazione esistente al momento dell'esitazione della domanda di condono - e non alla data della sua presentazione - posto che la stessa non assegna rilevanza assoluta in senso ostativo al sopravvenire di tali vincoli, ma ritiene che nell'esitare le domande di condono l'autorità preposta alla tutela del vincolo debba valutare, *ex art.* 32 legge n. 47/1985, la compatibilità o meno dell'opera con il vincolo.

13.6.1. Per contro la norma di cui è causa si pone come ostativa in senso assoluto all'accoglibilità della domanda di condono, prescindendo dalla disamina dell'impatto dell'opera sul contesto vincolato, imponendo, anche da questo punto di vista, un irragionevole sacrificio del diritto di proprietà privata senza il suo giusto e dovuto temperamento con la tutela del paesaggio.

14. Ciò posto, in considerazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della previsione dell'art. 3, comma 1, lettera b) della legge regionale Lazio n. 12 dell'8 novembre 2004, il presente giudizio va sospeso e gli atti processuali trasmessi alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), riuniti preliminarmente i ricorsi in epigrafe indicati,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b) legge regionale Lazio n. 12 dell'8 novembre 2004, con riferimento agli articoli 3, 42, 97, 103 e 113 della Costituzione;

Dispone pertanto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone che a cura della segreteria la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa ed al Presidente della giunta regionale del Lazio nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale;

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità delle persone fisiche indicate in sentenza.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente;

Michelangelo Francavilla, consigliere;

Diana Caminiti, Consigliere, estensore.

Il Presidente: STANIZZI

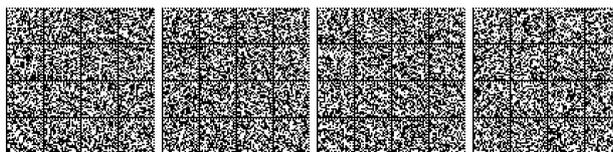
L'estensore: CAMINITI

20C00084

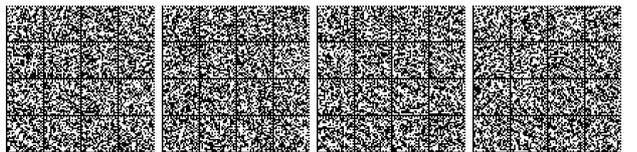
MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-021) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

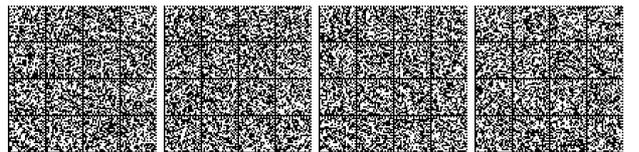
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

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

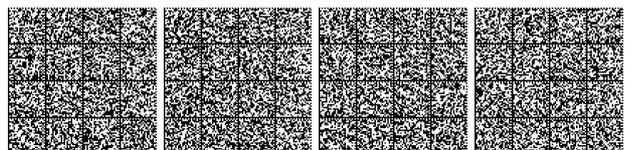
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 6,00

